

COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE DE 1800 A 1830

(Étude de jurisprudence)

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 7 mars 1949

PAR

H.-F. KŒCHLIN

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Membres du Jury :

MM. LAMPUÉ, professeur,	<i>Président.</i>
ROLLAND, professeur	} <i>Suffragants.</i>
LAFERRIÈRE, professeur	

ÉDITIONS ROUSSEAU ET C^{ie}

14, RUE SOUFFLOT, PARIS (V^e)

1950



**COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE
ET JUDICIAIRE
DE 1800 A 1830**

(Étude de jurisprudence)

*Une affaire contentieuse est du ressort
tantôt de la justice administrative, tantôt
de la justice ordinaire.*

*L'embarras est de trouver les caractères
par lesquels on peut reconnaître à laquelle
des deux la connaissance de l'affaire appar-
tient.*

LOCRÉ. Conseil d'État. 1807.

COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE DE 1800 A 1830

(Étude de jurisprudence)

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 7 mars 1949

PAR

H.-F. KŒCHLIN

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Membres du Jury :

MM. LAMPUÉ, professeur,	<i>Président.</i>
ROLLAND, professeur	} <i>Suffragants.</i>
LAFERRIÈRE, professeur	

ÉDITIONS ROUSSEAU ET C^{ie}

14, RUE SOUFFLOT, PARIS (V^e)

—
1950

COMPÉTENCE
ADMINISTRATIVE
ET JUDICIAIRE

DE 1809 A 1830

(Étude de responsabilité)

La Faculté n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



ÉDITEURS ROUSSEAU ET C.

TABLE DES PRINCIPALES DIVISIONS DE L'OUVRAGE

Il a paru opportun de présenter, dès le seuil de l'étude, une table des principales divisions de l'ouvrage. On trouvera en fin de volume les tables détaillées suivantes, destinées à faciliter les recherches :

- *une table alphabétique des matières;*
- *une table chronologique des arrêts du Conseil d'État et des décisions de conflit;*
- *une table chronologique des décisions judiciaires;*
- *une table analytique des matières.*

INTRODUCTION GÉNÉRALE.

TITRE I. — Aperçu du principe de la séparation entre les autorités administratives et judiciaires. Objet de la thèse. N^{os} 1 à 21

TITRE II. — La séparation des autorités dans la pratique juridictionnelle du Consulat, de l'Empire et de la Restauration. N^{os} 22 à 58

PREMIÈRE PARTIE. — DOMAINE GÉNÉRAL DE LA COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE.

Chapitre préliminaire. — L'intérêt de l'État. N^{os} 59 à 63

TITRE I. — L'acte administratif N^{os} 64 à 87

TITRE II. — Les opérations administratives. N^{os} 88 à 165

Appendice à la première partie : La responsabilité de la puissance publique dans ses rapports avec la compétence. N^{os} 166 à 168

DEUXIÈME PARTIE. — DOMAINE GÉNÉRAL DE LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE.

TITRE I. — État sans intérêt et contestations entre particuliers N^{os} 169 à 179

TITRE II. — Application des règles du droit privé.

Première division. — Des règles, titres et moyens juridiques tendant à la compétence judiciaire N^{os} 180 à 201

Deuxième division. — Des moyens de droit civil. N^{os} 202 à 250

**TROISIÈME PARTIE. — THÉORIE GÉNÉRALE
DE LA COMPÉTENCE DE 1800 A 1830.**

TITRE I. — Tableau de la jurisprudence. N^{os} 251 à 277
(synthèse des données fournies par l'analyse directe
des décisions de justice).

TITRE II. — Synthèse de la jurisprudence d'après la
doctrine.

Première division. — Les fondateurs du droit admi-
nistratif N^{os} 278 à 287

Seconde division. — Les théoriciens de la compétence. N^{os} 288 à 297

CONCLUSION GÉNÉRALE. : N^{os} 298 à 300

INTRODUCTION GÉNÉRALE

TITRE PREMIER

APERÇU DU PRINCIPE DE LA SÉPARATION ENTRE LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE - OBJET DE LA PRÉSENTE THÈSE.

CHAPITRE PREMIER

L'ORGANISATION FRANÇAISE DES POUVOIRS PUBLICS LA SÉPARATION DES POUVOIRS, DES AUTORITÉS ET DES FONCTIONS

SECTION I

DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS A LA SÉPARATION DES AUTORITÉS ¹

§ 1.

LE PRINCIPE THÉORIQUE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

1. « Toute société dans laquelle... la séparation des pouvoirs n'est pas déterminée n'a pas de constitution. »

L'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme de

1. J. Laferrière, *La raison de la proclamation de la séparation des autorités administrative et judiciaire par l'Assemblée constituante*. Mélanges Négulesco, 1935; Léon Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, t. II (3^e éd. 1928), § 41, p. 610 : *la séparation des pouvoirs dans la Constitution de 1791* et bibliographie citée *in fine*; Joseph Barthelemy et Paul Duez, *Traité de Droit constitutionnel*, 2^e éd. 1933, p. 139-145; 856; 862 et bibliographie citée, p. 182 et 866.

1789 énonce, par cette formule lapidaire, le principe qui a servi de base à l'organisation politique de la France. Le « Pouvoir », *hoc sensu*, a pu être défini un élément de la souveraineté nationale¹ constitué en organe exerçant une fonction propre² : la fonction législative, la fonction exécutive, la fonction juridictionnelle selon la classification ternaire de Montesquieu³.

Considérons la frontière entre les pouvoirs exécutif et judiciaire. Dans la rigueur du système, les constituants eussent dû accorder aux seuls juges le pouvoir de juger tous les litiges, sans en excepter aucun, puisqu'à eux seuls est délégué le pouvoir de juger. « Je conclus, disait un constituant, que la Constitution ne doit rien excepter de la compétence des tribunaux. »

Le principe de la séparation des pouvoirs conduit ainsi tout naturellement à attribuer l'ensemble du contentieux aux tribunaux, sans en écarter aucune partie, et, spécialement, sans en exclure le contentieux administratif.

Pour être logique, un tel point de vue ne fut cependant pas admis. A l'idée théorique de la séparation des pouvoirs, les constituants ont substitué ce que l'on a pu appeler la « conception française de la séparation des pouvoirs » qui se ramène à celle des autorités administrative et judiciaire.

§ 2.

LA RÈGLE PRATIQUE DE LA SÉPARATION DES AUTORITÉS⁴

I. — LA DIALECTIQUE DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE.

2. Pour restreindre la part revenant aux tribunaux en leur ôtant la connaissance du contentieux administratif, les consti-

1. Sur la notion de souveraineté nationale dont on ne traitera pas ici, voir notamment Duguit, *op. et loc. cit.*

2. Sic, J. Laferrière, *op. cit.* et *Cours (de Doctorat) de Droit administratif et de Contentieux administratif*, Paris, 1940-1941 (Les Cours de Droit). 1^{re} partie; titre I, chap. 1... *La règle de la séparation des autorités....*

Cf. Duguit, *op. cit.*, t. II, § 41, p. 669 : « un pouvoir est un élément fractionné de la souveraineté, incorporé en un organe, lequel exerce une fonction correspondante. »

3. Montesquieu, *Esprit des Lois*, livre XI, chap. VI (« De la Constitution d'Angleterre ») : « Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil.... » « Il n'y a point de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive. »

4. J. Laferrière, *Cours cité*, p. 37; Duguit, *op. cit.*, p. 675-680 et § 42, p. 690; J. Barthelemy et P. Duez, *op. cit.*, p. 856 et p. 862 sq.

tuants ont fait preuve de beaucoup d'adresse. Ils ont estimé — et, ce faisant, ils pouvaient s'appuyer sur l'autorité de Montesquieu¹ — que les juges ont été institués pour juger les litiges relevant du droit civil — ou du droit criminel — et non ceux dérivant du droit public. Dès 1789, l'idée avait été lancée au premier comité de constitution que « le pouvoir judiciaire est circonscrit dans la justice distributive pour le jugement des contestations privées entre les citoyens et pour la punition des crimes » (cité par J. Laferrière, Cours cité, p. 54). Voilà la justification doctrinale de cette règle selon laquelle les contestations provoquées par l'application des lois administratives — ou contentieux administratif — échappent aux tribunaux de l'ordre judiciaire.

II. — LA TRADITION DE L'ANCIEN RÉGIME² EST REPRISE PAR LA RÉVOLUTION³

A. — L'ancien régime

3. (Ancien régime : première phase).

Quand on recherche l'origine historique de la règle de la séparation des autorités administrative et judiciaire, on est conduit à abandonner le domaine des théories juridiques pour aborder le terrain de l'art du gouvernement.

Sous l'ancien régime, les tribunaux ne s'occupent pas, en principe, des affaires administratives. Il existe, en effet, des juridictions administratives notamment en matière financière : Cours des Comptes, Cours des Aides, Bureaux des Finances, Élections et Greniers à sel, sans parler du Conseil du Roi⁴. Mais

1. Montesquieu, *op. et loc. cit.* : La puissance exécutrice (des choses) qui dépendent du droit civil. Par celle-ci, le magistrat « punit les crimes ou juge les différends des particuliers. On appelle cette dernière puissance de juger. »

2. Pour l'ancien régime : P. Lampué, *Cours (inédit de doctorat) de Contentieux administratif*. Paris 1941-1942. 1^{re} partie, chap. I : L'ancien régime ou les origines de la séparation des autorités; Édouard Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, t. I, 2^e éd. 1896, p. 137 sq.; Declareuil, *Histoire générale du Droit français* (1925), p. 635 sq; A. Esmein, *La question de la juridiction administrative devant l'Assemblée constituante*; *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Band V, 1911, § 1 (tirage à part, p. 4-14).

3. Pour l'époque révolutionnaire : P. Lampué, *op. cit.*, 1^{re} partie, chap. II : la période intermédiaire; Ed. Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 180 sq; A. Esmein, article cité, §§ II et III, p. 14 sq.

4. Sur le Conseil d'État, voir Declareuil, *op. cit.*, p. 492-510, et surtout Fr. Olivier-Martin, le Conseil d'État du Roi, *Cours d'Histoire du Droit public* (doctorat), Paris, 1942-1943, (Les Cours de Droit), spécialement livre III (Compétence), p. 255.

elles déclineront progressivement — sauf le Conseil du Roi —, se détachant de l'Administration et s'entourant d'une procédure longue et coûteuse empruntée aux tribunaux judiciaires.

4. (2^e phase).

A cette première phase de séparation en deux ordres juridictionnels distincts, va succéder une période où la séparation apparaît comme techniquement moins parfaite, mais pratiquement plus satisfaisante. Elle se présente sous la forme d'une distinction entre, d'une part, les autorités judiciaires, et, d'autre part, les autorités administratives dont les attributions actives et contentieuses sont désormais confondues entre les mains d'un même agent.

Dès la fin du xvii^e siècle, le Roi confie à ses intendants¹, départis dans les Généralités, les attributions contentieuses nouvelles qui naissent du développement de l'administration ou de la fiscalité. Cette séparation ne fut pas obtenue sans une lutte marquée par l'évocation au Roi en son Conseil des affaires dont les Parlements aimaient à se saisir abusivement.

5. (L'Édit de Saint-Germain).

C'est un épisode de cette rivalité qui est à l'origine de l'Édit de Saint-Germain-en-Laye de février 1641, dans lequel le souverain défendait « aux parlements et autres cours de justice de prendre à l'avenir connaissance des affaires d'état et d'administration. » En effet, « le Parlement croyait... pouvoir censurer l'Administration, et demander compte du maniement des affaires publiques. » Et de rappeler les lettres patentes en forme de déclaration du roi François 1^{er}, proclamant « nul et de nul effet » toutes les immixtions du Parlement dans les affaires ne concernant pas la justice. L'édit faisait finalement « très expresses inhibition et défense de prendre connaissance de toutes affaires concernant l'état, l'administration et le gouvernement » (Texte de l'édit dans Isambert, Jourdan et De-crusy, t. XVI, n^o 342, p. 529 sq.)

B. — *La révolution.*

6. Cent cinquante ans plus tard, l'Instruction législative des 22 décembre 1789 - 8 janvier 1790 (Texte dans Duvergier, t. 1^{er}, p. 104, col. 1 in fine et col. 2 in princ.) confirmait que les interventions judiciaires dans l'administration « demeureront sans effet ». La célèbre loi du 16 fructidor an III (Duvergier, t. VIII,

1. F. Olivier-Martin, *Cours cité*, p. 300-302.

p. 315), reprenant presque les termes du vieil édit, fulminait ses « défenses itératives aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient. »

Mais, ce que l'ancien régime n'avait jamais pu réaliser, malgré les efforts d'un Maupeou — la séparation effective des autorités — la Révolution et le Consulat l'obtinrent. Le bouleversement des institutions, en brisant le pouvoir judiciaire, créa la véritable séparation des autorités, et écarta par la même occasion toute orientation de l'organisation politique française vers un gouvernement des juges.

Les textes révolutionnaires — qui ne restèrent pas lettre morte¹ — reprenaient ainsi la vieille tradition. La loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, dont l'article 13 du titre II (Duvergier, t. 1^{er}, p. 363) est la base de tous les arrêts de cassation en matière de compétence, édicte que « les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. » La loi des 7-14 octobre 1790, 2^e (Duvergier, t. 1^{er}, p. 448) reprise dans la Constitution de 1791 et dans le fameux article 75 de la Constitution de l'an VIII, formule la règle en vertu de laquelle « aucun administrateur ne peut être traduit devant les tribunaux pour raison de ses fonctions, à moins qu'il n'y ait été renvoyé par l'autorité supérieure, conformément aux lois. »

D'une manière plus générale, la grande loi déjà signalée des 16-24 août 1790 proclame que les juges ne pourront, à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs. (Adde : Loi 22 déc. 1789, section III, art. 7 (Duvergier, t. 1^{er}, p. 91) commentée par l'Instruction législative précitée. Const. 1791, titre II, chap. 5, section II, art. 3.)

Les mêmes textes interdisent le plus souvent à l'administration de se mêler des affaires de justice.

1. La loi des 16-24-VIII-1790 et celle du 16 fructidor an III sont toujours en vigueur. Voir à titre d'exemple le premier considérant des décisions Dame Barrat et Veuve Courroux du Tribunal des Conflits, 5 juin 1947, ainsi que les visas des quatre décisions de ce jour. D. 1947-J-306. G. P. 1947-II-23 (affaires rendues en matière de réquisition de logement, Ord. 11.X.45.)

SECTION II

DE LA SÉPARATION DES AUTORITÉS
A LA SÉPARATION DES FONCTIONS¹

(De la séparation des autorités administrative et judiciaire à la séparation des fonctions de juger et d'administrer au sein de l'Administration).

7. (Introduction).

Le démembrement du pouvoir juridictionnel entre les organes judiciaires et administratifs (cf., Duguit, op. cit. § 28, p. 421) a conduit ces derniers à une différenciation entre les agents chargés de la fonction d'administrer et ceux qui ont pour mission de régler les litiges relevant du contentieux administratif. La séparation des autorités conduit à la séparation des fonctions de juger et d'administrer au sein de l'autorité administrative.

I. — LE DÉDOUBLEMENT DES FONCTIONS

8. On admet généralement que l'Administration, ainsi chargée du contentieux administratif, abusa de ses pouvoirs. On lui applique volontiers le sévère jugement que Cormenin adressait encore en 1837 aux juridictions administratives : « Quant à la justice administrative... elle ne participe que trop du vice des temps orageux où elle est née, qui était l'arbitraire... elle se mêle à presque tous nos intérêts, elle affecte presque toutes nos propriétés et elle touche à presque toutes nos personnes... La jurisprudence administrative fut travaillée par les caprices du pouvoir. » (*Questions de Droit Administratif*, 4^e éd. 1837, préface p. VI, IX, XI).

1. Léon Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, 3^e éd., t. III, § 55, p. 33-37 (De la séparation de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif); A. Eismein, *La question de la juridiction administrative devant l'Assemblée constituante*, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Band V, 1911, tirage à part; Hauriou, *Précis de Droit administratif*, 12^e éd., 1933, p. 463 (raison d'être de la juridiction administrative) et surtout p. 465 (séparation de la juridiction administrative de l'administration active).

L'Administration ne tarda pas cependant à borner ses interventions à son véritable domaine, à la suite de dispositions législatives ou réglementaires et surtout par l'effet d'une véritable auto-limitation. Au cours d'une longue évolution, elle se dédoubla en administration active, et en justice administrative.

Cette séparation des fonctions est la marque d'un progrès technique évident. N'ayant point été poussée à l'extrême, c'est-à-dire jusqu'à l'institution de tribunaux « type ancien régime », elle ne participa pas aux inconvénients d'une organisation juridictionnelle autonome qui eût « couverte la France de juges » suivant la forte expression du député Pezous¹.

II. — LES GRANDES ÉTAPES DE LA DIFFÉRENCIATION DES FONCTIONS

9. Les grandes étapes de cette différenciation vont de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 fév. 1800) (Duvergier, t. XII, p. 88) sur la compétence des Conseils de Préfecture et de l'arrêté réglementaire du 5 nivôse an VIII (26 déc. 1799) (Duvergier, t. XII, p. 54) dont l'article 12 interdit aux Conseillers d'État chargés de l'administration d'avoir voix au contentieux, jusqu'au décret en matière législative de 1926 enlevant aux Préfets la présidence des Conseils de Préfecture. Elles passent par la création de la Commission du Contentieux (1806), les grandes ordonnances de la Restauration — en particulier celle de 1828 sur le conflit — de la Monarchie de juillet, la loi du 24 mai 1872 instituant la justice déléguée au profit du Conseil d'État, et les arrêts Bougard (24 juin 1881) et Cadot (13 déc. 1889) du Conseil d'État, déniaient au ministre les fonctions de juger (système du ministre-juge).

III. — LA QUESTION DE LA SÉPARATION DES FONCTIONS EST NÉGLIGÉE DANS LA PRÉSENTE THÈSE

10. Toutefois, dans le cours de cet ouvrage, la séparation des fonctions ne nous retiendra pas. Lorsqu'il sera question de « compétence administrative », on ne distinguera généralement pas les affaires, selon qu'elles ressortissent à une juridic-

1. Sur la valeur des propos attribués à Pezous (Pezons), V. A. Eismein, art. cité, p. 30.

tion administrative (Conseil de Préfecture, Conseil d'État) ou à un administrateur actif (préfet, ministre). Un tel examen nous conduirait trop loin. Les arrêts font d'ailleurs rarement la distinction, sauf évidemment quand le litige porte justement sur le point de savoir qui est compétent, d'un juge administratif ou d'un administrateur. Cette étude sortirait du sujet, qui porte uniquement sur la séparation des autorités proprement dites, et même sur un aspect particulier de celle-ci.

CHAPITRE II

L'APPLICATION PAR LES JURIDIC- TIONS DU PRINCIPE DE LA SÉPA- RATION DES AUTORITÉS. - L'ÉTUDE DE LA JURISPRUDENCE.

SECTION I

LE ROLE DE LA JURISPRUDENCE

§ 1.

LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DU PRINCIPE

I. — L'APPLICATION LÉGISLATIVE DU PRINCIPE : SON INSUFFISANCE

11. L'application du principe de la séparation des pouvoirs conduit pratiquement en France à distribuer les affaires contentieuses — pour s'en tenir à celles-là — entre deux ordres d'autorités. Nombreux sont les textes qui ont ainsi procédé au partage des procès entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. Tel était le but, dès 1790, du Décret des 7-11 septembre, relatif à la forme de procéder devant les autorités administratives et judiciaires en matière de contributions, de travaux publics et de commerce, et à la suppression des cours, tribunaux et juridictions d'ancienne création (Duvergier, t. I, p. 406) ¹.

Mais ces lois laissent subsister des lacunes; leur application entraîne souvent de grosses difficultés. Les remarques que Cormenin faisait à propos des lois administratives sont valables en particulier pour les lois de compétence : « La matière administrative... est encore régie par une foule de lois monstrueuses... indigestes; confusément entassées dans le réceptacle du bulle-

1. On trouvera une liste indicative de quelques-uns de ces textes au recueil Duvergier, t. VIII, p. 315, note 1, sous le décret du 16 fructidor an III.

tin... Les unes sont noyées dans des détails fastidieux et perdent de vue le principe général. Les autres sont trop brèves, et d'une disposition tellement générale qu'on ne peut puiser aucune interprétation pour les cas particuliers ¹. »

II. — L'APPLICATION JURISPRUDENTIELLE DU PRINCIPE : SON IMPORTANCE

12. Seules, les décisions de jurisprudence mettent en relief les difficultés d'application du principe et soulignent l'embarras qui préside au partage des affaires. « La jurisprudence a partout expliqué, commenté, remplacé la loi, » va jusqu'à dire Cormenin ². Elle présente à tout le moins la meilleure illustration de la règle de la séparation.

L'importance de la jurisprudence, et plus spécialement des décisions du Conseil d'État auxquelles se joindront celles du Tribunal des Conflits, autonome à partir de 1872, a été souvent soulignée. Macarel notait déjà que « le Conseil d'État, Cour suprême de l'administration, est occupé principalement à régler la compétence des diverses autorités. » ³

C'est la jurisprudence qui, avec l'aide de la doctrine, a dressé ces constructions célèbres, et mis au point ces critères de compétence valables : actes d'autorité et de gestion d'abord, notion de service public ensuite.

C'est la raison pour laquelle l'examen des arrêts forme la base de toutes les études sur la compétence, car, encore une fois, seules les décisions juridictionnelles peuvent indiquer avec précision la ligne de séparation réelle entre les tribunaux judiciaires et l'Administration.

A vrai dire, la belle simplicité classique qui signale la période d'avant 1914 a aujourd'hui disparu. On se trouve en présence d'un système de plus en plus complexe et subtil, et on ne peut se dissimuler que les craintes de Pezons à l'Assemblée constituante (cf. *supra* n° 8) se révèlent aujourd'hui justifiées : « les peuples sont tourmentés... pour des questions de compétence. »

1. Cormenin, *Du Conseil d'État*, cité par Macarel, *Éléments de jurisprudence administrative*, t. I (1818), avertissement, p. VII.

2. Cormenin, *Du Conseil d'État*, cité par Macarel, *Éléments de jurisprudence administrative*, t. I (1818), avertissement, p. VII.

3. Macarel, *Éléments*, t. I, p. 2.

§ 2.

LES ÉTUDES DE JURISPRUDENCE

13. Il reste que, depuis 1872, grâce aux juristes qui se sont penchés sur les arrêts des grandes juridictions françaises, on peut suivre de près l'application jurisprudentielle de la séparation des pouvoirs.

Les temps antérieurs à 1872 sont moins connus¹. On se borne à citer le plus souvent, pour la Révolution, les textes de base, comme nous l'avons fait nous-mêmes. En ce qui concerne la période post-révolutionnaire, les travaux des auteurs de l'époque sont de mieux en mieux connus, grâce aux recherches commencées par Hauriou et qui se poursuivent activement. Citons les études sur Cormenin de R. de Lacharrière (*Revue de Droit public* 1940, p. 151 et 333 et un vol.) sur Gérando de G. Berlia (*Revue de Droit public* 1942, p. 285 et un vol.), les travaux de M. J. Laferrière qui a construit une synthèse fondée essentiellement sur les conclusions des auteurs de l'époque (Cours précité 1940-1941)², enfin le Cours (précité) si précis et complet de M. P. Lampué malheureusement inédit (1941-1942)³.

Mais l'étude directe de la jurisprudence ne paraît pas avoir été encore entreprise de manière méthodique et approfondie.

SECTION II

OBJET DE LA PRÉSENTE THÈSE

§ 1.

LE SUJET : LA COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE DE 1800 A 1830 D'APRÈS LES DONNÉES DE LA JURISPRUDENCE

14. (Amorce d'une étude de la jurisprudence).

L'étude de la jurisprudence n'a pas été effectuée de manière

1. L'organisation des juridictions est, par contre, bien connue. Citons parmi les ouvrages déjà anciens : Dareste, *La Justice administrative* ; Aucoc, *Le Conseil d'État avant et depuis 1789* (1876), etc...

2. J. Laferrière, *Cours de Droit administratif et de Contentieux administratif*, Paris 1940-1941 (Les Cours de Droit), *Questions diverses de contentieux administratif*.

3. P. Lampué, *Cours de Contentieux administratif*, I : Histoire, Procédure, Compétence, 1941-1942 (inédit).

systématique depuis les grands répertoires du début du siècle dernier.

L'objet de cette thèse est précisément de commencer à combler cette lacune. De même que l'étude du contentieux de l'excès de pouvoir a fait l'objet d'un récent travail de M. Landon¹, de même notre désir serait, sur un plan plus restreint, d'amorcer l'étude de la compétence administrative et judiciaire, si fondamentale en droit français.

* *

15. (1800-1830).

Le point de départ se situe en 1800. C'est, avec le début d'un siècle, le moment où les soubresauts révolutionnaires s'apaisent. L'an VIII est l'année où le Conseil d'État est créé ou rétabli. Cette institution occupe un rôle absolument primordial, sinon exclusif, dans notre matière.

Successivement, le Consulat et l'Empire, la première Restauration et les Cent Jours, la seconde Restauration de Louis XVIII et le règne de Charles X vont marquer de leur sceau l'application juridictionnelle du grand principe de la séparation des autorités.

La limite de 1830 assignée à ces recherches qui n'englobent malheureusement ni la Monarchie de Juillet, ni la seconde République, n'est pas justifiée par une raison de méthode. Le manque de temps en est la seule cause.

Un examen plus approfondi des trente premières années du siècle — si riches d'événements — a d'ailleurs paru préférable à une étude qui, en s'étendant sur une période plus longue, eût été plus superficielle.

§ 2.

LA MÉTHODE ET LES SOURCES

16. Les arrêts du Conseil d'État ont évidemment une prédominance très nette dans cette étude. La suprématie de l'Administration pendant la première moitié de la période (1800-1815), le fait surtout que Tribunal des Conflits et Conseil d'État ne font qu'un, suffisent à expliquer cette prééminence.

1. Pierre Landon, *Le recours pour excès de pouvoir sous le régime de la justice retenue*, Thèse Droit Paris, 1942, éd. commerciale sous le titre : *Aux sources du recours pour excès de pouvoir*. Préface de M. Pichat.

I. — TRIBUNAUX JUDICIAIRES

17. Les arrêts de la Cour de cassation ou des cours d'appel n'ont pas été pour autant négligés, malgré le rôle assez effacé qu'auraient joué ces juridictions en matière de compétence, au moins à l'origine.

Nous nous sommes cependant bornés le plus souvent aux arrêts reproduits dans le recueil Sirey — ou plus exactement dans sa refonte (par Devilleneuve et Carrette, dite *Sirey chronologique*) et détectés grâce à la table 1791-1850 de cette publication (*Jurisprudence du XIX^e siècle* ou *Table générale du Recueil*, etc...) ¹.

Les résultats obtenus ont permis d'intéressants rapprochements avec la jurisprudence administrative, surtout pour la première partie de l'ouvrage où est décrit le domaine de prédeliction de la compétence administrative.

II. — CONSEIL D'ÉTAT

18. Des recherches systématiques ont été effectuées dans la masse des décisions du Conseil d'État.

Une première étape a comporté deux études monographiques approfondies portant sur tous les arrêts publiés au recueil « Roche et Lebon » entre 1800 et 1830, en des matières relevant par leur nature du droit privé. Elle a permis de préciser la méthode de discrimination des compétences dont usait le Conseil.

La matière de l'*émigration* a conduit à examiner plus particulièrement environ deux cent vingt-cinq arrêts, dont une centaine ont été retenus. Il est inutile d'insister sur le caractère politique des problèmes posés par l'émigration, qu'ont dû résoudre une série de gouvernements guidés par des idéologies divergentes. La matière des *domaines engagés* qui mettait en jeu le droit de propriété, a nécessité l'examen approfondi de 67 arrêts, dont environ 45 ont été retenus.

De ces deux études monographiques, il a été possible d'induire certaines règles. La méthode scientifique ne répugne point à une telle extrapolation, sous réserve d'une vérification expérimentale ultérieure. Il a été procédé à cette vérification sous forme de sondages extrêmement nombreux dans des domaines

1. Une centaine d'arrêts ont été retenus. Voir en fin de volume la table chronologique des décisions judiciaires.

très divers. Elles apportèrent la confirmation des résultats obtenus dès l'abord.

Finalement, sur quelque 500 arrêts choisis pour examen approfondi, 300, présentant un caractère d'intérêt général, ont servi de base à cette étude.

Un tel chiffre peut paraître faible, mais, eu égard à la méthode suivie, il devrait présenter une image assez fidèle de la jurisprudence du Conseil. Il faut d'ailleurs tenir compte du fait qu'il s'agit ici uniquement d'arrêts rendus sur des questions de compétence, et que, par ailleurs, plus d'un tiers des décisions citées sont prises sur conflit.¹

C'est en effet « dans la distribution des compétences que consiste, à proprement parler, presque toute la jurisprudence du Conseil d'État² ».

III. — RECUEILS DE JURISPRUDENCE

19. La collection de base pour ces recherches a été le « Recueil général des arrêts du Conseil d'État, comprenant les arrêtés, décrets, arrêts et ordonnances rendus en matière contentieuse depuis l'an VIII jusqu'à 1839... »³, par Germain Roche, avocat à la Cour, et Félix Lebon, avocat à la Cour de cassation et aux

1. Exactement 119 sur 301. Voir la table chronologique en fin de volume. Les arrêts rendus sur conflit sont indiqués dans la suite de l'ouvrage. Des omissions ont pu cependant se produire, d'autant plus que la distinction n'est pas toujours nette à cette époque (cf. infra, titre II, n° 39 bis). Bernard Olivier-Martin, dans le tableau qu'il dresse des conflits jugés de l'an VIII à 1828, indique 1421 affaires (*Le Conseil d'État de la Restauration*. Thèse Paris, 1941, p. 193).

2. Macarel, *Éléments*, t. I (1818), p. 2.

3. Les décisions contentieuses rendues en Conseil d'État — que nous appellerons le plus souvent au texte « arrêts » — portent la même dénomination que l'acte réglementaire ou individuel pris par le chef de l'État en tant qu'agent du pouvoir exécutif. La seule exception est celle de la première Restauration. Ces décisions sont appelées (cf. R. & L.-I-523, note 1) :

sous le Consulat : Arrêtés des Consuls de la République; p. ex. 19 fructidor an VIII, R. & L.-I-1.

Arrêtés du Gouvernement de la République; p. ex. 8 pluviôse an XI, R. & L.-I-21.

sous l'Empire : Décrets de Napoléon, Empereur; p. ex. 24 ventôse an XII, R. & L.-I-27.

sous la première Restauration : Arrêts de S. M. qui déclare, ordonne : p. ex. 4-VII-1814, R. & L.-I-522. Les arrêts ne sont pas articulés. Voir toutefois l'ordonnance des 27-VII/2-VIII-1814 prise en forme de lettres patentes, par Louis par la grâce de Dieu, roi de France et de Navarre, à tous ceux qui ces présentes verront, salut... vu par le roi en son conseil... ordonne... annule... R. & L.-I-523.

pendant les Cent Jours : Décrets, p. ex. 27-IV-1815, R. & L.-I-571.

sous la deuxième Restauration : Ordonnances, p. ex. 20-XI-1815, R. & L.-I-585.

Conseils du Roi. Nous l'appellerons Roche et Lebon, ou, en abrégé, « R. & L. ».

Les deux premiers volumes de cette série qui en comprend sept (avec la table) sont bien connus, car ils s'étendent sur les années 1800-1815 et 1816-1820 qui précèdent la période recouverte par le classique recueil Lebon. Nous avons conservé le Roche et Lebon pour les années suivantes (1821-1830; vol. 3 et 4) en en complétant les données par celles du Lebon qui reproduit un bien plus grand nombre d'arrêts. A partir de 1821, les références sont d'ailleurs toujours données au Lebon. Elles le sont au Roche et Lebon quand l'arrêt y est reproduit *in extenso*.

Rappelons que le « Lebon » ne s'est appelé ainsi qu'à partir de 1837. Il était dirigé à l'origine par Macarel, avec la collaboration de Deloche à partir de 1827¹. La « Jurisprudence du Conseil d'État » de J. B. Sirey n'a point été utilisée. Le recueil Sirey, et plus spécialement la refonte (Sirey chr. cf. *supra* n° 17) a servi quelques fois.

Nous avons peu usé du Répertoire alphabétique Dalloz dans l'édition commencée en 1848, qui est en réalité la seconde, (V^o *Compétence administrative*) malgré son extraordinaire richesse. D'abord parce qu'il est aisément accessible, ensuite parce qu'il présente déjà, sinon un essai de synthèse, tout au moins un effort très poussé de mise en ordre de la jurisprudence qui risquait de conduire à des idées préconçues, contraires à l'esprit de ce travail. Nous avons eu l'occasion de consulter également le Répertoire général de Ledru-Rollin (*Journal du Palais*) aux mots « Acte administratif » (t. I, 1845) et « Compétence administrative » (t. IV, 1846)². Cet ouvrage est remarquablement concis pour l'époque.

Ces vastes répertoires ont cependant servi utilement à combler telle ou telle lacune par trop importante.

* * *

Une observation commune à l'ensemble des décisions de justice signalées dans le cours de l'ouvrage doit être faite. Nous nous sommes efforcés de citer les « considérants » et les « attendus » les plus intéressants *in extenso*. Il nous a paru préférable de

1. Le Lebon est plus ancien que le Roche et Lebon qui n'a été publié qu'à partir de 1839.

2. Ouvrage consulté au Séminaire de la Faculté de Droit de l'Université de Bâle, grâce à l'obligeance de son bibliothécaire, M. von Dadelsen.

laisser « parler les arrêts », plutôt que de s'astreindre à une paraphrase inélégante. La tâche du chercheur s'en trouve ainsi facilitée, car il a moins besoin de se reporter à des recueils anciens. Le lecteur pourra se borner à parcourir les passages des citations que nous avons éventuellement soulignés.

IV. — LA DOCTRINE

20. Nous avons fait allusion aux sources doctrinales. Elles ne sont pas à négliger pour l'époque 1800-1830. Déjà, tout en commentant la jurisprudence, elles bâtissent des systèmes qui leur sont propres. Mais justement, ces conclusions ne doivent pas influencer sur un travail qui se voudrait objectif, et qui n'a pour but ni de soutenir telle idée *a priori*, ni d'abattre telle thèse en faveur. Son but est avant tout l'étude de la jurisprudence. Les données doctrinales ne viendront qu'en seconde ligne pour être confrontées avec celles de la jurisprudence. Chaque fois qu'il est fait appel à un auteur de l'époque pour compléter les éléments insuffisants dont nous disposions, l'indication en est faite¹.

Pour avoir une vue d'ensemble sur la production doctrinale du début du siècle, on ne peut mieux faire que de renvoyer aux indications données par M. Landon en tête de son ouvrage sur le recours pour excès de pouvoir (p. ix).

* *

21. Après avoir esquissé un aperçu du principe de la séparation des autorités, après avoir indiqué comment était conçue cette thèse sur la compétence administrative et judiciaire — c'est-à-dire comme une étude de jurisprudence — il y a lieu d'étudier plus avant cette séparation des autorités en examinant sous quels aspects elle se présente, dans la pratique juridictionnelle de l'an VIII à 1830.

1. Cormenin (*Questions de droit administratif*, 3^e éd. 1826); Macarel (*Éléments de jurisprudence administrative*, 1818; *Des tribunaux administratifs*, 1828) et Gérando (*Institutes du droit administratif français*, 1829-1830) ont plus spécialement servi à compléter les données de l'analyse jurisprudentielle. Parmi les auteurs plus modernes, le classique *Traité de la Juridiction administrative* d'Éd. Laferrière (2^e éd. 1896) a été souvent utilisé.

TITRE II

LA SÉPARATION DES AUTORITÉS DANS LA PRATIQUE JURIDICTIONNELLE DU CONSULAT, DE L'EMPIRE ET DE LA RESTAURATION

INTRODUCTION

REGLES DE PROCÉDURE ET CRITÈRE DE COMPÉTENCE

22. Principe constitutionnel, la règle de la séparation des autorités va trouver tout naturellement à s'exercer dans la vie juridique de ces autorités. Juridictions administratives et judiciaires ont, comme tâche quotidienne, à se partager les affaires contentieuses.

Elles sont tenues d'effectuer cette répartition conformément à la loi, car le choix des juridictions intéresse l'ordre public (chap. I).

Une série de mesures ont d'ailleurs pour but d'assurer l'exécution effective des règles de compétence d'ordre public (chap. II). Tout semble ainsi agencé pour permettre une séparation exacte des compétences. Il reste cependant à savoir suivant quel critère cette opération va se dérouler. Quittant l'aspect procédural de la question, on pénètre alors au cœur du problème de la compétence administrative et judiciaire, qui constitue le sujet de cette étude (chap. III).

CHAPITRE I

LA COMPÉTENCE INTÉRESSE L'ORDRE PUBLIC

SECTION I

ÉNONCÉ DU PRINCIPE

23. (le principe).

Le principe en vertu duquel la séparation des affaires contentieuses entre les deux ordres de juridictions intéresse l'ordre public est incontestable aujourd'hui. C'est ainsi qu'il « y a incompétence absolue toutes les fois que le demandeur s'est trompé sur l'ordre de la juridiction à saisir. » (Cuche, *Précis de Procédure civile et commerciale*, 9^e éd. 1946, par J. Vincent, n^o 163; adde n^o 160, p. 212. — Glasson et Tissier, *Traité de Procédure civile*, 3^e éd., t. I (1925) n^o 262-263, p. 673 ss).

Cette règle fondamentale est ancienne, encore qu'elle ait été marquée, au début, par d'assez nombreuses hésitations de la part du Conseil d'État et surtout de la Cour de cassation.

§ 1.

DÉCISIONS CONTRAIRES A LA RÈGLE : LA COMPÉTENCE SERAIT D'ORDRE PRIVÉ

24. Il ressort de certains arrêts que le choix de la juridiction à saisir est placé entre les mains des parties et n'intéresserait donc pas l'ordre public.

I. — CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil a jugé que l'Administration avait, avec raison, statué, puisqu'elle avait été volontairement saisie par les intéressés.

C. E., conflit. Desandrouin contre Trésor public. Arrêté du 23 fructidor an VIII (10 sept. 1800) inséré au *Bulletin des Lois*. R. & L.-I-1. Considérant... 2^o Que dans l'espèce particulière, l'Administration

centrale du département de Sambre-et-Meuse a pu prononcer, *ayant été volontairement saisie par le citoyen Desandrouin*, qui, par ses conclusions et ses déclarations, a annoncé vouloir être jugé administrativement.

Un arrêt de la première Restauration fait état de la reconnaissance, par les intéressés, de la compétence administrative.

C. E., conflit. Héritiers de Montmort contre Héritiers Fronsac. Arrêt 19 oct. 1814. R. & L.-I-535/536.

Considérant qu'il s'agit, dans l'affaire, de droits que le Gouvernement prétend lui appartenir, en vertu des lois sur l'émigration; que les qualités sous lesquelles lesdits cohéritiers agissent, peuvent intéresser le domaine, *et qu'eux-mêmes ont reconnu la compétence de l'autorité administrative.*

Dans les deux espèces, les arrêts concluent à la compétence administrative. Il n'est pas sûr que les décisions se seraient fondées sur les mêmes moyens si ceux-ci avaient conduit à la compétence judiciaire (cf. *infra* § 2, n° 27). Il faut remarquer que, dans la deuxième affaire (Montmort, 19 oct. 1814), l'argument est purement complémentaire; il s'ajoute à deux raisons qui, chacune pour leur part, eussent été déterminantes, ainsi qu'on aura l'occasion de le voir ultérieurement : compétence administrative par détermination de la loi d'une part (*infra* n° 56), intérêt de l'Administration dans l'affaire d'autre part (*infra*, première partie, chap. préliminaire, n° 60). Aussi bien, cet intérêt ayant ultérieurement disparu, le Conseil d'État jugea alors que l'affaire devait faire retour aux tribunaux judiciaires.

C. E., Créanciers et héritiers de Richelieu-Fronsac contre héritiers de Montmort. Ord. 20 juin 1816; R. & L.-II-73/74.

II. — LA COUR DE CASSATION

25. La Cour n'a pas fait preuve d'une jurisprudence bien ferme dans ce domaine. L'arrêt Duc, rendu en 1821 par la Chambre des Requêtes sous la présidence d'Henrion de Pansey, prend argument, pour rejeter le pourvoi, de ce que « la compétence administrative a été reconnue par l'administration elle-même et par les parties, qui, seules, avaient intérêt à la contester. »

Cassation Requêtes. 13 mars 1821, Duc, Sirey chr. t. VI, 1^{re} partie, p. 395.

On ne saurait plus clairement exprimer que la violation de la règle de compétence n'aboutit qu'à une nullité relative.

C'est sans doute animée d'un même esprit que la Cour a rejeté un pourvoi sous le prétexte que le moyen sur lequel il était fondé était invoqué pour la première fois devant elle. Mais cet arrêt peut être interprété de plusieurs façons.

Cass. civ. rej. 10 mars 1818. L'agent du Trésor public contre Lemaire. Sirey chr. t. V-1-449.

Le requérant se fondait sur l'article 170 du Code de Procédure Civile, en vertu duquel un moyen tiré de l'incompétence *ratione materiae* peut être invoqué pour la première fois devant la Cour de cassation (Civ. 9 déc. 1861 — D. P. 1862-I-33; cf. le nouvel art. 170 bis, introduit par le décret en matière législative du 30 oct. 1935 qui prévoit expressément l'hypothèse où la loi attribue compétence à une juridiction administrative). L'auteur du pourvoi ajoutait qu'il y aurait eu, en l'espèce, matière à conflit d'attribution. L'arrêt de rejet se fonde sur ce que les actes administratifs en cause n'ont pas été produits en appel. En effet, si « on peut toujours faire valoir pour la première fois devant la Cour de cassation, des moyens nouveaux qui touchent à l'ordre public », encore faut-il « qu'ils résultent de pièces déjà produites devant les premiers juges ». (Cuche et Vincent, op. cit., p. 508 in fine. Adde, Glasson, Tissier et Morel, op. cit. t. III (1929), n° 959, p. 492-493).

Mais ni l'arrêt, ni l'annotateur ne font allusion à la question de compétence. Le rédacteur du recueil se borne à écrire (note 2 au Sirey, op. et loc. cit.) qu'il « est de principe certain, en effet, qu'on ne peut tirer un moyen de cassation, d'un fait dont il n'a été question, ni en première instance, ni en appel. »

La Cour de cassation ne se place donc pas exactement sur notre terrain; elle évite de poser la question sur un plan trop délicat, sinon plus doctrinal. Le Conseil d'État procède souvent ainsi lui aussi.

Il reste que l'affirmation qu'aucun moyen nouveau ne peut être soulevé devant la Cour de cassation est trop catégorique en matière de compétence. Voici le considérant essentiel de cet arrêt (Civ. 10 mars 1818) :

... qu'ainsi la Cour royale de Paris n'ayant statué ni pu statuer sur ces actes, son arrêt ne peut être cassé, par le motif qu'il ne s'y serait pas conformé, et que, d'ailleurs, la Cour de cassation ne peut se livrer à l'examen d'actes et de moyens qui n'ont été produits ni invoqués devant la Cour d'appel...

§ 2.

DÉCISIONS CONFORMES A LA RÈGLE : LA COMPÉTENCE EST D'ORDRE PUBLIC

26. Le principe suivant lequel les questions de compétence administrative et judiciaire intéressent l'ordre public a été cependant affirmé avec netteté dans d'autres décisions émanées des deux ordres de juridictions.

I. — JURIDICTIONS JUDICIAIRES

Nous citerons tout d'abord un arrêt de la Cour d'Amiens, pour la clarté avec laquelle il énonce notre règle.

Amiens. 1^{er} août 1821, Sirey chr. t. VI-2-458.

Considérant que l'incompétence de l'autorité judiciaire peut être opposée en cause d'appel par le sieur Ledoux, quoiqu'elle n'ait pas été proposée par les juges (de 1^{re} instance) *parce qu'elle est d'ordre public*, et qu'elle pourrait même être suppléée par la Cour... (Renvoi à l'autorité administrative).

L'annotateur constate ici justement (Note 1 au Sirey) que c'est « l'application du principe que les nullités ou incompétences d'ordre public ne se couvrent point par l'acquiescement des parties. Code Proc. Civ. 170 ».

Cass. civ. cassant, 12 mai 1824, de Caquerey contre Badaire, Sirey chr. t. VII-1-459.

Que les tribunaux ne peuvent connaître de ces sortes de contestations... que leur *incompétence* étant prononcée à raison de la matière et *puisée dans l'ordre public*, ne se trouverait pas couverte par le silence.

Aussi, le moyen tiré de l'incompétence peut-il être invoqué pour la première fois en appel (Amiens, ci-dessus). Il peut l'être aussi pour la première fois devant la Cour suprême, ainsi que le reconnaît un arrêt datant de l'Empire.

Cass. civ. cassant. 9 juin 1812, Noé, Sirey chr. t. IV-1-118 (colonne 3).

Considérant... qu'ainsi la question préjudicielle ci-dessus énoncée était restée entière et nécessitait le renvoi préalable à l'autorité administrative pour évacuer cette question... (casse).

II. — CONSEIL D'ÉTAT

27. Le Conseil a proclamé dès 1801 le caractère d'ordre public de la compétence, dans un arrêt de principe d'une fermeté sans équivoque, rendu sur conflit.

C. E. conflit. Godard contre Benoît. Arrêté 5 fructidor an IX/23 août 1801, inséré au *Bulletin des Lois*. R. & L.-I-6/7.

Qu'on oppose vainement à ce sujet que les parties ont volontairement procédé devant les tribunaux puisque les *incompétences* prononcées à raison de la matière et *puisées dans l'ordre public*, ne se couvrent point.

Cet arrêt est postérieur de moins d'un an à l'arrêt Desandrouin, qui semblait énoncer le principe contraire (*supra* § 1, n° 24), mais dont l'argumentation eût conduit ici à une compétence judiciaire, inacceptable en matière de domaines nationaux.

Le revirement de jurisprudence a été facilité sans doute par cette circonstance; mais il est désormais acquis, même s'il tend à réduire le domaine de la compétence administrative.

C. E. conflit négatif. Schleicht, 24 avril 1808, R. & L.-I-121 cité *infra*.

La règle a en effet joué dans les deux sens, non seulement en faveur de l'Administration, mais aussi à l'encontre de celle-ci.

A. — Interdiction des clauses écartant la compétence administrative.

28. Si ce décret impérial au contentieux interdit toute clause conventionnelle d'extension de compétence administrative, on peut citer telle ordonnance en Conseil d'État de Charles X, qui déclare nulle d'une nullité absolue la *clause compromissaire* soumettant à des arbitres un litige devant revenir au Conseil de préfecture.

C. E. conflit. Bernardière contre préfet de Police, Ord. 15 mars 1829 (8555); Cormenin rap. Lebon, p. 91-92, R. & L.-IV-459.

Qu'il s'agit, dans l'espèce, d'un marché de travaux publics, et que les contestations sur le sens et l'étendue desdits marchés sont du ressort des Conseils de préfecture;

Que la clause du marché desdits entrepreneurs, qui soumet à des arbitres les contestations élevées au sujet dudit marché, est contraire aux dispositions de la loi du 17 février 1800 (28 pluviôse an VIII) et doit être réputée non écrite.

Il est intéressant de relever qu'à propos de la même affaire, un arrêt antérieur avait conclu au renvoi devant les tribunaux judiciaires (13 juill. 1828, cité *infra* n° 49). La question de la clause compromissaire sera de nouveau signalée lors de l'étude des travaux publics (*Infra*, première partie, titre II, n° 119). La clause qui soumettait à des arbitres une affaire appartenant

au ministre, sauf recours au Conseil d'État, est annulée dans les mêmes conditions.

C. E. Ouvrard¹ contre ministre de la Guerre. Ord. 17 nov. 1824; Maillard, rap. Lebon, p. 631, R. & L.-III-532/533, Sirey chr. t. VII-2-443.

Considérant... 1^o sur la question de compétence, qu'il s'agit de savoir si l'article 15 du marché précité, qui attribue à des arbitres le jugement de toutes les contestations qui s'élèveraient sur l'interprétation et l'exécution du marché, peut avoir dépouillé le ministre de la guerre du droit de prononcer sur lesdites questions;

Que, selon l'ordre des juridictions, les liquidations des marchés et fournitures², et par conséquent, les questions sur l'interprétation et l'exécution desdits marchés, sont décidées par notre ministre, sauf recours devant nous en notre Conseil d'État;

Que notre ministre de la Guerre n'aurait pas pu, et qu'à plus forte raison, un intendant d'armée *n'a pu changer*, à cet égard, l'ordre des juridictions;

Qu'ainsi la clause du traité qui soumet les contestations qui pourraient s'élever à un jugement arbitral doit être réputée non écrite.

La même solution a été enfin adoptée au profit de la Cour des Comptes — succédant au Conseil général de liquidation de la dette publique — et à l'encontre de la clause compromissaire par l'arrêt suivant :

C. E., Héritiers Guérard contre le Trésor. Ord. 19 févr. 1823; de Crouseilhès rap. Lebon, p. 103, R. & L.-III-325; Sirey chr. t. VIII-2-176.

Rappelons en effet que la clause compromissaire conduit à la compétence judiciaire par l'ordonnance d'*exequatur* et surtout par l'appel éventuel (art. 1023 du Code de Pr. Civ.)

B. — *Interdiction des clauses d'extension de compétence administrative.*

29. En sens inverse, les parties n'ont pas le droit, par une convention spéciale, de se soumettre à la juridiction administrative alors que le litige appartient, par sa nature, aux tribunaux ordinaires. Le Conseil d'État l'a jugé dès l'Empire, et il est évident que la Restauration a vu la confirmation de cette jurisprudence. On a déjà signalé l'affaire Schleicht; voici l'arrêt :

1. Il s'agit, selon toutes probabilités, du célèbre financier, munitionnaire de la République et de l'Empire (1770-1846).

2. Décret 11 juin 1806, voir *infra*, 1^{re} partie, titre II, n^o 122.

C. E., conflit négatif. Schleicht contre Rieff. Décret 24 avril 1808. R. & L.-I-121.

Considérant que l'attribution administrative qui résulte de l'article 3 de la loi des 6 et 7 septembre 1790, n'est relative qu'aux contestations entre le gouvernement et les entrepreneurs de travaux publics, et qu'*aucune convention particulière ne peut étendre, ni rendre commune aux intérêts privés une compétence établie pour les seuls rapports entre le gouvernement et les entrepreneurs.*

Des décisions dans le même sens ont été prises ultérieurement. La suivante est particulièrement claire :

Vu l'article 6 du Code civil ainsi conçu : « On ne peut déroger par des conventions particulières aux lois intéressant l'ordre public. »

Considérant que l'acte du 27 juillet 1805 (8 thermidor an XIII) constituait par sa nature un marché ordinaire dont l'exécution était soumise à la juridiction des tribunaux; *que les parties n'ont pu, par une convention privée, insérée dans le marché, déroger à l'ordre des juridictions*; qu'ainsi, c'est avec raison que le Conseil de préfecture s'est déclaré incompétent :

C. E. Lesage contre ville de Besançon. Ord. 13 juill. 1825 (n° 6733). Lebeau, rap. Lebon, p. 411, R. & L.-III-619; Sirey chr. t. VIII-2-113/114¹.

Cette interdiction de la clause compromissaire est logique, puisque l'arbitrage aboutit à faire obstacle à des dispositions intéressant l'ordre public. Elle est d'ailleurs conforme à l'esprit du Code de Procédure Civile (art. 1003 sq.).

*
* *
*

30. (conclusion).

Ainsi, malgré certaines incertitudes, le principe qui pose que les questions de compétence administrative et judiciaire intéressent l'ordre public, a été très tôt affirmé. Il y a lieu maintenant de préciser la portée de ce principe.

SECTION II

PORTÉE DU PRINCIPE

31. Le principe suivant lequel les questions de compétence administrative et judiciaire intéressent l'ordre public est absolu. Il s'impose en premier lieu aux particuliers. C'est sur cette

1. Dans le même sens, ville de Dunkerque, Ord. 2 sept. 1829, Sauvaire Barthélemy, rap. Lebon, p. 377; R. & L.-IV-530; Sirey chr. t. IX-2-337.

hypothèse que nous avons discuté jusqu'ici (V. les décisions citées *supra*, n° 26 sq.). Nous ne revenons pas sur cet aspect du problème.

Mais le principe ne s'impose pas seulement aux parties, mais encore aux juges de l'un et l'autre ordres.

§ 1.

LES TRIBUNAUX JUDICIAIRES DOIVENT S'Y PLIER

I. — CONTRÔLE DU CONSEIL D'ÉTAT, JUGE DES CONFLITS

32. S'il est banal d'affirmer que la règle de la séparation des autorités était dirigée contre les tribunaux judiciaires, la vigueur des expressions dont use le Conseil d'État — en tant que tribunal des conflits — étonne cependant.

Un tribunal s'était déclaré compétent pour connaître d'une opposition à contrainte en matière de recouvrement du prix d'un domaine national. Le Conseil sanctionne brutalement « l'entreprise manifeste » de la juridiction contre l'Administration, entreprise qu'il soupçonne être l'effet d'une « affectation coupable » du juge. La décision de conflit s'achève — magnifique illustration de la justice retenue ¹ — par la convocation du président du tribunal devant le Conseil d'État.

C. E. conflit. Régie des Domaines contre Labrousse-Brognac. Arrêté du 27 brumaire an X/18 nov. 1801, inséré au *Bulletin des Lois*; R. & L.-I-8/9.

Considérant que le contentieux des Domaines nationaux est de la compétence de l'autorité administrative...

Qu'ainsi l'*entreprise du tribunal de Rochechouart sur l'autorité administrative est manifeste*; mais qu'avant de recourir à des mesures plus sévères, il importe au gouvernement de savoir si la conduite de ce tribunal n'est que l'effet d'une simple erreur d'opinion, ou s'il faut l'attribuer à une affectation coupable :

Art. 1. — ... jugement... non avenu.

Art. 2. — *Le président du Tribunal civil du 4^e arrondissement*

1. Il est à préciser cependant que les auteurs de l'époque ne considéraient pas la procédure du conflit comme de nature contentieuse, mais comme d'ordre gouvernemental. V. par exemple Gérando, *Institutes du Droit Administratif français*, t. I, 1829, n° CCCIX, p. 400. « Le règlement de compétence entre les deux autorités judiciaire et administrative appartient à une sphère encore plus élevée; il a pour objet d'assurer la distinction des pouvoirs, il ressortit du droit public, il prend un caractère politique, il est un acte de Gouvernement ». Adde Bernard Olivier-Martin, *Le Conseil d'État de la Restauration*, thèse Paris, 1941, p. 183.

du département de la Haute-Vienne, et, en cas d'empêchement légitime, le juge qui le suivra dans l'ordre du tableau, *se rendra à la suite du Conseil d'État.*

D'autres fois, le Conseil s'étonne que le juge n'ait pas tenu compte du réquisitoire l'invitant à renvoyer l'affaire devant l'autorité administrative.

C. E., conflit, Garnier. Décret 5 floréal an XIII/25 avril 1805. R. & L.-I-32.

Visas : « ... Vu le jugement de la Cour d'appel de la Seine, en date du 7 thermidor an XII, qui, *n'ayant aucunement égard au réquisitoire du substitut du procureur impérial*, tendant à ce que les parties soient renvoyées devant l'Administration, déclare retenir la cause jusqu'à ce qu'il ait été prononcé sur le conflit. »

C. E., conflit, Héritiers Maubert de Neuilly contre héritiers d'Esclignac. Décret 16 juin 1808. R. & L.-I-126.

Visas : « ... Vu un arrêt de la Cour d'appel de Paris, qui, *sans avoir égard au réquisitoire de notre Procureur général*, a déclaré retenir la cause et ordonné que les parties continueraient de procéder devant elle... »

Ces marques de sévérité du Conseil d'État consulaire et impérial ont pu évidemment être considérées comme des brimades; elles expliquent en partie l'hostilité de l'opinion qui a pu s'exprimer contre le Conseil sous la Restauration.

Toujours est-il que le Conseil d'État veille strictement à ce que les tribunaux ne dépassent pas les bornes de leur compétence, quand ils ont à connaître — exceptionnellement — d'une affaire administrative. Ainsi en est-il en cas de condamnation d'une commune en application de la loi du 10 vendémiaire an IV¹ (Responsabilité collective des habitants en cas d'émeute. Cf. Duez, *Responsabilité de la Puissance publique*, 2^e éd. 1938, p. 285-286).

C. E., conflit. Commune de Nalliers. Arrêté 11 brumaire an XI/3 nov. 1802, inséré au *Bulletin des Lois*. R. & L.-I-19.

Considérant qu'il n'appartient qu'à l'autorité administrative de régler la manière dont les dépenses des communes doivent être acquittées; que les tribunaux ont consommé leur pouvoir lorsqu'ils ont prononcé des condamnations contre des communes autorisées à plaider, et qu'aucune loi ne leur attribue le droit de répartir le montant des condamnations entre les habitants, et qu'enfin la loi du 10 vendémiaire an IV, titre IV, art. 8 et 9, attribue textuellement aux municipalités la répartition entre les habitants des dommages-intérêts auxquels les communes auront été condamnées.

1. Nous discuterons ultérieurement du caractère administratif ou privé du contentieux communal (*Infra*, 1^{re} partie, titre II, n° 125 et suiv.).

Très justement, le Conseil d'État statuant en matière de conflit sanctionne l'excès de pouvoir du juge judiciaire¹ dont la décision aurait abouti à créer, en quelque sorte, au profit d'un particulier, une concession minière, opération réservée à l'Administration.

C. E., conflit, Calmuth contre Weisse et Stappen. Décret 31 janv. 1806, inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-40.

Le juge de paix... en maintenant ce particulier en possession de ladite mine, a excédé ses pouvoirs, puisqu'il a, de fait, créé une concession qui ne peut être accordée que par l'autorité administrative.

II. — LE CONTRÔLE DE LA COUR DE CASSATION

33. Le contrôle de la Cour de cassation s'exerce dans le même sens. Elle a jugé que les tribunaux ne peuvent connaître d'une affaire de nature administrative, bien que l'autorité administrative se soit déclarée incompétente².

Cass. civ. cassant, 1^{er} frimaire an XII. Commune de Montmirey contre Radelot et Laplante, Sirey chr. t. I-1-891.

Et au fond, vu l'article 13 du titre II de la loi du 24 août 1790 qui est ainsi conçu : « Les fonctions judiciaires sont distinctes... etc... »

Attendu que la commune de Montmirey avait refusé, par sa délibération du 26 prairial an III, de comprendre le pré Capelotte au nombre de ceux réservés pour donner de secondes herbes, *que l'infirmité de cette délibération, si elle était injuste, n'appartenait qu'aux corps administratifs supérieurs*; que cependant le jugement attaqué a réformé cette délibération (casse).

Les tribunaux ne peuvent non plus connaître d'une contestation jugée, même incompétemment par l'Administration^{3 4}.

Cass. civ. cassant, 13 messidor an XII. Régie de l'Enregistrement contre Martinon. Sirey chr. t. I-1-995.

1. Sur l'excès de pouvoir judiciaire, V. *infra*, n° 40 sq.

2. Sous réserve, dit la note au Sirey (référence citée au texte) qu'il n'y ait point autorité de la chose jugée par l'Administration. Sur la notion de chose jugée, cf. *infra*, n° 48.

3. Dans le même sens, C. E. conflit, commune de Serbonne, 12 août 1829, Cormenin rap. R. & L.-IV-514, Lebon, p. 321, Sirey chr. t. IX-2-320. Est non avenu le jugement de première instance d'un tribunal qui avait été saisi d'une question sur laquelle le Conseil de préfecture avait déjà statué. Il aurait fallu porter d'abord l'arrêt au Conseil d'État.

4. Ainsi, dans le cas où l'Administration a pris une décision favorable aux droits d'un particulier (en matière de cours d'eau) les tribunaux ne peuvent rendre une décision contraire, quand bien même l'autorité administrative n'aurait pas été réellement compétente. Cass. civ. cassant, 13 mars 1810, Marty, Sirey chr. t. III-1-159.

Il s'agissait, dans l'espèce, d'une opposition à contrainte en matière de fermage d'un bien national. La question était de savoir si on était ou non en présence d'un bien rural. Dans le premier cas, le fermage était payable, non pas entièrement en espèces, mais partie en grains et partie en assignats. L'administration centrale du département de la Creuse, dont la délibération avait été confirmée par le ministre, avait statué sur la question. (Ces deux autorités étaient, par hypothèse, incompétentes ¹).

... Au lieu de se pourvoir devant l'autorité supérieure administrative, pour faire réformer cette décision ministérielle, Étienne Martinon a saisi de la question le tribunal de première instance d'Aubusson; ... la régie a excipé devant ce tribunal des arrêtés du département et de la décision ministérielle; et... *en décidant, contre la teneur de ces actes, que lesdits biens n'étaient point biens ruraux, ce tribunal s'est ingéré de connaître d'actes administratifs; en quoi il a commis un excès de pouvoir et a contrevenu à la disposition (des lois).*

Cet arrêt touche à la question de l'intangibilité des actes administratifs qui nous retiendra plus loin (*infra*, 1^{re} partie, titre I, n° 74).

Les juridictions « ordinaires » ne sont cependant pas les seules à subir la rigueur de ces prescriptions. L'Administration y est aussi soumise.

§ 2.

L'ADMINISTRATION DOIT S'Y SOUMETTRE

34. C'est là une conséquence normale de la règle de la séparation des autorités.

Un arrêt particulièrement net rendu à la fin de l'Empire est à citer :

C. E. Beni. Décret 17 janv. 1814 (1595). R. & L.-I-501/502.

Considérant... que si c'est un principe constant que les tribunaux ne peuvent interpréter les actes administratifs, ni en suspendre l'exécution, c'est un principe également consacré par une jurisprudence constante, que l'autorité administrative n'a pas plus de droit à l'égard des jugements ou arrêtés rendus par les cours et tribunaux...

... Que le Conseil de préfecture, en prononçant sur cette question, qui n'est qu'une interprétation de l'arrêt susdaté, a commis un excès de pouvoir, puisqu'il a fait ce que la Cour de Florence avait seule le droit de faire.

1. Sic : sur les fermages de biens nationaux : *Infra*, 1^{re} partie, titre II, n° 165 b).

On peut mentionner, à titre d'exemples, des cas où l'Administration, ayant perdu une compétence qu'elle possédait sous l'ancien régime, tend à conserver ses anciennes prérogatives, dont des textes nouveaux l'ont privée.

C. E. Gausset et autres contre ville de Nîmes. Arrêt du 15 nov. 1814, R. & L.-I-544.

Considérant que le différend élevé entre les parties a donné lieu, en 1790, devant la Cour des Aides de Montpellier, à une instance qui n'était pas terminée lors de la suppression de cette Cour; qu'aux termes de la loi du 16 octobre 1790, cette affaire restée indécise a dû être renvoyée devant les tribunaux... Le Roi, en son conseil, a annulé et annule l'arrêté... rendu par le Conseil de préfecture.

C. E. Vezain de Varennes et autres. Ord. 1^{er} juin 1828, de Rozières rap. R. & L.-I-544.

Cet arrêt, relatif aux attributions des anciens intendants, sera analysé et discuté, ainsi que le précédent, relatif à la compétence d'attribution *infra* n° 56.

Les affaires se trouvent donc partagées en vertu de la règle de la séparation entre les deux ordres administratif et judiciaire qui ne sont pas maîtres du choix à effectuer.

Il y a cependant une hypothèse où l'affaire ne ressortit à aucun des deux ordres de juridictions, où elle dépasse les règles de compétence administrative ou judiciaire.

§ 3.

AU-DESSUS DE LA SÉPARATION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS ET JUDICIAIRES : LES ACTES DE GOUVERNEMENT

35. Il importe de signaler — pour mémoire — une sorte d'exception aux principes définis jusqu'ici. Certaines affaires échappent aussi bien à l'un et l'autre ordres juridictionnels. La Cour ni le Conseil n'en peuvent connaître. Elles sortent du domaine contentieux pour pénétrer dans celui de la politique. Il s'agit essentiellement des actes de gouvernement.

C. E. Laffitte. Ord. 1^{er} mai 1822; Villefosse rap. Lebon, p. 571.

Considérant que la réclamation du sieur Laffitte tient à une question politique dont la décision appartient exclusivement au gouvernement.

Rappelons que la Banque Laffitte réclamait, en qualité de cessionnaire, le paiement d'arrérages de rente 5 % consolidée,

accordé à titre gratuit à la princesse Borghèse, membre de la famille Bonaparte (dotation du duché de Guastalla). Ces arrérages étaient échus, mais non perçus à la date de promulgation de la loi du 12 janvier 1816, privant les membres de ladite famille des biens qui leur avaient été concédés à titre gratuit. Le ministre en avait refusé le paiement à Laffitte. D'où le recours au Conseil d'État.

Voici un autre exemple signalé par M. Landon (*op. cit. infra*).

C. E., Ambron contre ministre de la Guerre. Ord. 22 nov. 1826 (4903). Feutrier rap. R. & L.-IV-122.

Considérant qu'il s'agit dans l'espèce de décider si le Gouvernement français a le droit de juger et liquider les créances actives qu'il réclame contre des sujets étrangers, et que cette question tient à l'interprétation des traités et actes diplomatiques, qui ne peut être demandée devant nous, en Conseil d'État par la voie contentieuse.

Nous nous bornerons à ces deux cas typiques d'actes de gouvernement touchant l'un à la politique intérieure, l'autre à la politique extérieure, notre objet n'étant pas l'étude des actes de gouvernement. Sur les actes de gouvernement, pendant cette période, voir Landon, *Le Recours pour excès de pouvoir sous le régime de la justice retenue*. Thèse Paris 1942, n° 49-50, p. 80-83¹.

1. Rapprocher la notion d'acte de pure administration, dont l'Administration active connaît, mais non le juge administratif (ou dont un juge autre que celui de l'excès de pouvoir connaît). V. Landon, *op. cit.*, n° 36-38, p. 50 à 57.

CHAPITRE II

SANCTION DE LA RÈGLE PRÉCÉDENTE

(Conséquences procédurales du caractère d'ordre public
que revêt le choix de la compétence.)

§ INTRODUCTIF

36. L'intangibilité des deux ordres d'autorités étant ainsi posée, chacun d'eux devrait vivre dans sa sphère propre, en se bornant à déclarer son incompétence, dès lors qu'une affaire ne le concernerait pas, ou, à tout le moins, en décidant de surseoir à statuer en cas de question préjudicielle.

A. — Questions préjudicielles.

Il importe de souligner que l'incompétence de la juridiction peut n'être, en effet, que provisoire. Une barrière préjudicielle astreint alors le juge à remettre la décision jusqu'à ce que le point litigieux qui, par hypothèse, est du ressort d'une autorité de l'autre ordre, soit tranché. Sur le vu de cette décision préjudicielle, la juridiction, qui a recouvré sa compétence, juge l'affaire au fond.

Les questions préjudicielles s'imposent aussi bien aux juridictions administratives qu'aux tribunaux judiciaires.

C. E. Cornet d'Écrameville contre Régie des Domaines, Décret 15 juin 1812, R. & L.-I-345.

Considérant, relativement à la déchéance (d'un engagiste), qu'il ne peut y être statué quant à présent, et *avant que les tribunaux aient prononcé sur la question de propriété.*

Cass. civ. cassant, 3 nov. 1824, Arrighi contre Conti, Sirey chr., t. VII-1-548/549.

Attendu que l'article 10, titre III, de la loi du 24 août 1790, attribue au juge de paix la connaissance exclusive des actions possessoires; que la demande dont le juge de paix avait été saisi par la dame Arrighi était une action de cette nature; qu'il suit de là que si, *avant de faire droit sur cette action, il était nécessaire de faire juger quelque question*

préjudicielle par l'autorité administrative, cela n'autorisait point le juge de paix à se déclarer incompétent, mais seulement à surseoir au jugement de l'action possessoire jusqu'au rapport de la décision administrative.

D'autres exemples apparaîtront dans la suite ¹. Nous n'insistons pas sur cette conséquence procédurale du caractère d'ordre public de la compétence. (V. Ed. Laferrière, *Juridiction administrative*, 2^e éd. 1896, t. I, p. 492 à 504.)

L'existence même des questions préjudicielles montre combien l'hypothèse d'une vie entièrement distincte de chaque ordre de juridiction est une vue de l'esprit. Dans la pratique, des contacts sont inévitables, ne serait-ce que par suite des divergences d'interprétation du principe de la séparation des autorités.

B. — *Plan du chapitre.*

37. Il était donc indispensable de prévoir des moyens propres à discipliner chacun des ordres et à trancher les conflits qui pourraient les opposer l'un à l'autre. Tel est le but de la procédure des conflits d'attribution (section I), comme aussi l'objet de l'excès de pouvoir tant judiciaire (section II) qu'administratif (section III). On se bornera à esquisser ces différents points, l'étude portant sur la compétence en elle-même, et non sur la procédure proprement dite. Mais l'aspect procédural doit être exposé au préalable.

SECTION I

LE CONFLIT D'ATTRIBUTION

38. (Objet de cette section).

La procédure du conflit a précisément pour objet de déterminer la ligne de démarcation entre les deux groupes de juridictions. Elle a donné naissance à une abondante jurisprudence, dont de multiples exemples apparaîtront tout au long de l'ouvrage.

L'ordonnance du 1^{er} juin 1828 en a été l'aboutissement. La procédure du conflit exigerait à elle seule une étude que nous ne cherchons même pas à résumer ici.

1. V. not. *infra* II^e Partie, titre II, n^o 207.

Nous renvoyons aux auteurs de l'époque, notamment : Macarel, *Éléments de jurisprudence administrative*, tome I, 1818, chapitre V, page 225. Henrion de Pansey, *De l'autorité judiciaire en France*, 3^e édition, tome II, 1827, chapitre XLIV à XLVI, page 379. Gérando, *Institutes du Droit administratif*, tome I, 1829 page 399. Cormenin, éditions successives de (ses Questions de) *Droit administratif*¹. Bavoux, *Traité des conflits*, 1828.

On se bornera à quelques remarques éparées qui illustreront le caractère que revêtait alors la procédure du conflit. Avant l'Ordonnance de 1828 de nombreuses incertitudes planaient, tant sur le domaine que sur le mécanisme du conflit.

A. — Domaine.

39. Il est évident que le conflit ne peut être élevé que si le procès ressortit à la compétence de l'Administration. C'est dans la nature du système français² tout entier dirigé contre les tribunaux « ordinaires ». Le Conseil d'État, statuant en matière de conflit, a eu l'occasion d'énoncer ce principe élémentaire.

C. E., conflit, Cazenaud, Ord. 18 mars 1818 (3364). R. & L.-II-328/329.

Considérant que les préfets ne doivent élever le conflit sur une question portée devant les tribunaux que lorsque la connaissance en est attribuée par la loi à l'autorité administrative.

C. E., conflit, de Bardonnenche. Ord. 28 fév. 1828 (7263). Broé rap. Lebon, p. 187.

Considérant qu'il n'est pas justifié que l'instance introduite devant le tribunal civil de Grenoble, et revendiquée par le préfet de l'Isère, par l'arrêté du conflit ci-dessus visé, soit de la compétence de l'autorité administrative (Arrêté de conflit annulé).

Il arrivait au Conseil d'État d'intervenir dans le fonctionnement des tribunaux judiciaires, en dehors de toute procédure de conflit.

Témoin, cette affaire dans laquelle la Cour de cassation avait décidé à tort que l'autorité administrative était compétente pour juger si des rentes, transférées par la régie des domaines à des particuliers, étaient ou non féodales. Le Conseil casse directement les arrêts de la Cour de cassation sans qu'il y ait eu de conflit élevé. Puis il renvoie l'affaire à la Cour de cassation.

1. Pour la période étudiée, *Questions*, 3^e éd., 2 vol. 1826; le conflit se trouve traité au t. I, titre III, chap. X, p. 436 à 493.

2. Cf. cependant sur les conflits élevés par l'autorité judiciaire, autre exemple d'incertitude, Éd. Laferrière, *Juridiction administrative*, 2^e éd. 1896, t. I, p. 473-474.

Ses considérants sont d'ailleurs embarrassés. Mais il est à noter que le Conseil d'État, s'il agit d'une manière insolite, le fait ici au profit des tribunaux judiciaires¹.

C. E., Fieffataires de Porrentruy contre Belot et autres. Décret 24 juin 1808. R. & L.-I-131.

Vu quatre arrêts de la Cour de Cassation...; desquels arrêts il résulte que les tribunaux de 1^{re} instance de Delémont et Porrentruy, et la Cour d'appel de Colmar, avaient jugé purement foncières les rentes dont il était question dans ces espèces, mais que ces jugements et arrêts ont été cassés, par le seul motif qu'il s'agissait de rentes transférées par le domaine à des particuliers, et que, dans ces circonstances, la Cour de cassation a pensé que les contestations sur la féodalité ou la non-féodalité desdites redevances étaient du ressort de l'autorité administrative;

Vu l'avis de notre Conseil d'État approuvé par nous le 14 mars dernier (donc postérieur aux arrêts) portant que toutes les contestations de ce genre, même lorsqu'il s'agit d'une rente nationale aliénée par voie de transfert, sont de la compétence des tribunaux ordinaires;

Considérant qu'il est utile de maintenir ce principe; qu'il est instant seulement de lever les obstacles qu'apporteraient à son application les arrêts intervenus dans un temps où la jurisprudence sur ce point pouvait être douteuse, et avant que l'autorité administrative se fût formellement dessaisie de ces sortes de questions :

Art. 1. — Les questions de féodalité soumises au Conseil par les pétitionnaires sont renvoyées devant les tribunaux

ART. 2. — A l'égard des affaires sur lesquelles sont intervenus les arrêts précités de la Cour de cassation, ces arrêts seront considérés comme non avenus, et les parties seront remises en état de pourvoir, pour être statué s'il y a lieu par ladite cour sur les moyens de cassation relatifs à l'application des lois qui ont aboli les redevances féodales.

L'attitude du Conseil s'explique surtout par l'extrême timidité de la Cour à cette époque (V. *infra*, l'avis du Conseil de 1811, n° 40). Cette jurisprudence ne s'est pas maintenue. Le Conseil d'État, sous la Restauration, refuse d'annuler pour incompétence les arrêts de la Cour de cassation. La question avait été clairement posée en 1817, dans l'affaire de Siran.

C. E., de Siran. Ord. 10 sept. 1817. R. & L.-II-272.

Considérant que, dans aucun cas, une partie n'est recevable à se pourvoir directement devant le Conseil d'État, contre une décision de l'autorité judiciaire, sous prétexte d'incompétence² (Voir au R. & L. le résumé de l'argumentation du requérant).

1. Mais C. E., conflit, Boutin c. Joubaud, 11 mai 1807, R. & L.-I-83, rendu au profit de l'Administration. Arrêt cité *infra* 1^{re} partie, titre II, n° 106.

2. Conforme : C. E. Pollet, 21 fév. 1879, cité par E. Laferrière, *op. cit.*, 2^e éd. 1896, t. I, p. 487 en note. Voir d'une manière plus générale le développement de l'auteur, p. 486-487.

Seule, la procédure du conflit permet une certaine inter-férence entre les deux ordres de juridictions.

On sait aussi l'incertitude qui existait quant à la possibilité d'élever le conflit devant certaines juridictions. Le conflit était alors élevé devant le juge de paix.

C. E., conflit, Malézieux contre Duneuf-Germain. Décret 8 fév. 1812, R. & L.-I-324.

C. E., conflit, Jullien contre Barbe. Ord. 24 déc. 1823, Cormenin rap. Lebon, p. 864, R. & L.-III-428.

Des hésitations se sont produites également à propos de la Cour de cassation. Bernard Olivier-Martin, dans la thèse précitée sur le Conseil d'État de la Restauration (Tableau de la page 193), rapporte que six conflits ont été élevés sur arrêts de la Cour de cassation de 1800 à 1828.

B. — *Mécanisme.*

39 *bis*. Maintes particularités peuvent être découvertes dans le mécanisme même du conflit. Voici, à titre de curiosité, deux cas que l'on pourrait désigner du nom de conflit négatif *virtuel*¹. Sur appel d'un arrêté du Conseil de Préfecture, le Conseil d'État ne se borne pas à annuler l'arrêté du Conseil de Préfecture qui *aurait dû* se déclarer incompétent, mais — dans la même décision — il annule d'office le jugement du tribunal qui s'était — à tort — déclaré incompétent. Il rétablit, *proprio motu*, l'ordre des compétences.

C. E., commune de Villiers-sur-Yonne contre Chabannes, Ord. 23 déc. 1815 (2330), Castillon rap., R. & L.-I-617.

C. E., Babin contre Julien, Ord. 24 déc. 1818, R. & L.-II-441 et la note.

Ces quelques exemples² soulignent combien le mécanisme du conflit, pourtant fondamental pour l'observance de la règle de séparation, est alors peu au point. Mais d'autres moyens de procédure existent encore, qui sont destinés à maintenir les juridictions dans leur voie.

1. Voyez aussi une décision qui confirme un arrêté préfectoral refusant d'élever le conflit, mais précise la portée de décisions judiciaires, sorte de décision qui tient à la fois du conflit — sinon formellement, du moins matériellement — et d'un arrêt rendu sur le fond. C. E. Dupasquier-Fontenoy, D. 29 déc. 1810, R. & L.-I-255.

2. Cf. encore, un arrêté de conflit, confirmé quoique pris contre un jugement passé en force de chose jugée (avant l'ordonnance du 1^{er} juin 1828). C. E., conflit, Héritiers Duchon, Ord. 19 déc. 1827, Lebon, p. 609, R. & L.-IV-252/253 (sol. impl.). Contra, v. *infra*, n° 51.

SECTION II

L'EXCÈS DE POUVOIR JUDICIAIRE

40. La Cour de cassation veille à l'application de la séparation des pouvoirs en ce qui concerne les juridictions qui relèvent de son autorité.

§ 1.

LE PRINCIPE DU CONTROLE
DE LA COUR DE CASSATION

La Cour, par le moyen de l'excès de pouvoir, contrôle les « écarts » de compétence de ses tribunaux. A vrai dire, on a pensé un moment que seule, l'Administration pouvait prononcer sur les questions de compétence, dès que l'on était en présence d'une matière administrative.

Dans l'affaire de Siran signalée plus haut (n° 39), la Cour de cassation avait cassé un arrêt de Cour d'appel pour atteinte portée à des actes administratifs. L'abbé de Siran prétendait que la haute juridiction judiciaire eût dû s'abstenir, s'agissant d'actes administratifs. On a vu que sa requête avait été rejetée.

C. E., de Siran. Ord. 10 sept. 1817, R. & L.-II-272.

La Cour de cassation avait elle-même des scrupules à trancher des questions qu'elle estimait être d'ordre gouvernemental. Cette opinion est celle aussi d'un rédacteur du Sirey chronologique (t. III-I-117, note 2).

Le point de savoir si, lorsqu'il n'y a pas conflit expressément élevé, les tribunaux doivent prononcer sur les exceptions d'incompétence proposées devant eux, a été jusqu'en 1811 l'objet de décisions en sens contraire; mais la doctrine consacrée par l'arrêt ci-(dessous) est aujourd'hui à l'abri de toute controverse.

Cet arrêt, très bref, s'éclaire grâce à la note et au sommaire qui accompagnent la décision. Dans l'espèce, la Cour d'appel avait jugé la question de compétence, et renvoyé, en conséquence, l'affaire à l'autorité administrative. La Cour de cassation approuve cette manière de procéder.

Cass. civ. rejet. 25 oct. 1809, Mary contre Parent-Decuroy, rendu sur concl. conf. de Merlin, Sirey chr. t. III-1-117.

Attendu que, dans l'espèce, il s'agissait réellement de deux actes émanés des corps administratifs, en matière de biens nationaux, rejette.

Cette décision de la Cour suprême rejoint donc celle du Conseil dans l'affaire Siran.

Mais la Cour de cassation ne fut vraiment sûre de son droit de contrôle qu'à la suite d'un important avis du Conseil d'État de 1811.

C. E. Avis inséré au *Bulletin des Lois*, commune de Brest contre héritiers Lemayer, 12 nov. 1811, R. & L.-I-304, avec une note extraite de la *Compétence des juges de paix* d'Henrion de Pansey.

Considérant que si, par les dispositions de l'article 3 de la loi des 7-14 octobre 1790, de l'article 27 de la loi du 21 fructidor an III, et de l'article 11 de l'arrêté du 5 nivôse an VIII, c'est au gouvernement qu'il appartient de prononcer sur la compétence des tribunaux ou des corps administratifs, cette règle n'est applicable, néanmoins, qu'aux seuls cas où il existe un conflit positif résultant de la revendication faite par l'autorité administrative, ou un conflit négatif résultant de la déclaration faite par les autorités judiciaires et administratives, que l'affaire n'est pas dans leurs attributions respectives;

que, hors ces cas, l'autorité supérieure dans la hiérarchie, soit judiciaire, soit administrative, doit prononcer sur les exceptions d'incompétence qui lui sont présentées, et qu'ainsi la Cour de cassation a le droit d'annuler les arrêts et jugements qui auraient violé les règles sur la compétence comme les autres lois dont la garde et la conservation sont confiées à cette cour¹;

que, dans l'affaire de la commune de Brest contre les héritiers Lemayer, il n'existait (de) conflit ni positif, ni négatif, mais (que la commune avait seulement) proposé contre l'arrêt de la Cour d'appel de Rennes, des moyens d'incompétence sur lesquels la Cour de cassation est autorisée à prononcer, en statuant sur l'admission ou sur le rejet du pourvoi;

que l'arrêt de sursis prononcé par cette Cour n'a pu la dépouiller d'un droit de juridiction qui lui appartient essentiellement puisqu'en pareille circonstance, le gouvernement lui-même lui a renvoyé la connaissance des jugements qui paraissaient contraires aux règles de compétence, ainsi que cela résulte d'un arrêté du 2 germinal an V, inséré au *Bulletin des Lois*;

est d'avis qu'il n'y a lieu de prononcer sur la requête de la commune de Brest, et de faire droit à l'arrêt de renvoi rendu par la Cour de cassation, devant laquelle la commune devra se retirer pour faire statuer sur tous les moyens présentés à l'appui de son pourvoi, contre l'arrêt de la Cour d'appel de Rennes du 4 juillet 1808.

1. Ces deux premiers considérants de principe sont reproduits également à la note précitée du Sirey chr. (t. III-1-117).

Ainsi donc, en l'absence de toute procédure de conflit, c'est à la Cour de cassation qu'il appartient de trancher les questions de compétence portées devant les tribunaux judiciaires. C'est par le moyen de l'excès de pouvoir que la Cour de cassation sanctionne les manquements des juges dans ce domaine.

§ 2.

LA NOTION D'EXCÈS DE POUVOIR JUDICIAIRE

(Renvoi à l'ouvrage de M. Waline).

41. L'ensemble du problème de l'excès de pouvoir a fait l'objet de la thèse classique de M. Waline¹. Il y a excès de pouvoir du juge judiciaire lorsqu'il « a cessé de faire œuvre juridictionnelle pour se conduire en législateur, en administrateur ou pour commettre un abus de force, et lorsqu'il méconnaît les principes sur lesquels repose l'organisation de l'ordre judiciaire. » (Waline, *op. cit.*, p. 236.) On trouvera dans l'ouvrage de M. Waline l'énumération des cas d'usurpation sur les fonctions administratives p. 80 sq. (Exercice des fonctions administratives — Injonctions à l'Administration — Critique de l'Administration — Annulation ou méconnaissance d'actes administratifs — Refus de sanction d'un règlement — Appréciation de légalité d'un acte administratif, etc...) et en particulier, des empiétements sur la juridiction administrative (p. 101 sq.). Le contrôle de la Cour de cassation se révélera particulièrement important dans l'hypothèse où le conflit ne pourra pas être ou n'aura pas été élevé.

D'autres exemples seront indiqués lors de l'étude des actes administratifs (1^{re} part., titre I, n° 74 et suivants).

Mais voici dès à présent quelques cas typiques d'excès de pouvoir, que nous avons relevés.

§ 3.

EXEMPLES D'EXCÈS DE POUVOIR JUDICIAIRE

I. — LES TRIBUNAUX NE PEUVENT PRENDRE DE MESURES CONTRAIRES AUX DÉCISIONS PRISES PAR L'ADMINISTRATION

42. Voir *supra* n° 33; *infra* 1^{re} partie, titre II, n° 140 et 160; 2^e partie, titre II, n° 242.

1. Marcel Waline, *La notion judiciaire de l'excès de pouvoir*. I — L'excès de pouvoir du juge. Thèse Paris 1926.

Un tribunal avait ordonné à un ouvrier de rétablir sur une cloche les noms qu'il en avait effacés sur l'ordre d'un arrêté municipal. Son jugement est cassé.

Cass. crim. cassant. 28 messidor an VIII. Ministère public contre N. Sirey chr. t. I-1-343.

Considérant que le fait dont il s'agit avait été formellement autorisé par un arrêté de l'Administration municipale, que, par conséquent, il y a eu excès de pouvoir de la part du tribunal de police du canton de Dun d'en connaître.

Même solution pour l'affaire Bonneau, dans laquelle le jugement est cassé sur pourvoi dans l'intérêt de la loi.

Cass. crim. cassant. 18 floréal an IX. Bonneau (dans l'intérêt de la loi). Sirey chr. t. I-1-462.

Considérant que l'objet et la cause de la stagnation des eaux dont il s'agit et les moyens d'y pourvoir étaient du ressort de l'autorité administrative, qui avait pris les arrêtés et les mesures que requerrait l'état des lieux, et qui ne mettait rien à la charge du citoyen Bonneau; que le tribunal de police a excédé ses pouvoirs en s'immisçant dans la connaissance d'une question sur laquelle l'autorité administrative avait prononcé, et que lui-même avait déjà reconnu par le jugement du 1-6 floréal an VII, n'être pas de sa compétence¹.

II. — IL N'APPARTIENT PAS NON PLUS AUX JURIDICTIONS JUDICIAIRES D'ADRESSER DES INJONCTIONS A L'ADMINISTRATION

43. C'est une disposition traditionnelle du droit français qui s'oppose sur ce point aux usages anglais.

Cass. civ. cassant, 23 oct. 1809. Communes des Vallois et Sans-Vallois contre Bresson et Normand. Sirey chr. t. III-1-116/117.

Attendu que la Cour... de Nancy, en ordonnant aux maires desdites communes de dresser un rôle des redevables et de le remettre audit sieur B..., leur a imposé une obligation à laquelle ils ne sont pas assujettis par les lois qui ont réglé et déterminé leurs fonctions; que, si ce rôle était nécessaire pour assurer le paiement de la redevance dont il s'agit, l'ordre de le dresser et de l'expédier ne pouvait être donné que par l'autorité administrative, seule compétente pour décider ce que les maires doivent faire comme administrateurs de communes. D'où il suit que la Cour d'appel a violé la loi ci-dessus rapportée (L. 16 août 1790, titre II, art. 13) et a excédé ses pouvoirs.

1. Adde, Cass. civ. cassant, 26 déc. 1826, Massias, Sirey chr., t. VIII-1-491. L'adjudicataire public d'un bac sur la Garonne protestait de l'usage que faisait un particulier d'un bac personnel et privé qui desservait les propriétés qu'il possédait des deux côtés de l'estuaire. L'adjudicataire devait s'adresser à l'Administration; il n'appartient pas aux tribunaux, énonce l'arrêt, de contrarier l'effet de l'acte administratif de concession sous le prétexte qu'il y a lésion du droit d'un tiers qui n'excipe que d'un droit d'adjudication de la ferme du bac.

SECTION III

**L'EXCÈS DE POUVOIR
DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT**

44. Le Conseil d'État veille à l'application de la règle de la séparation des autorités. Il s'impose à lui-même et impose aux autorités administratives, par le moyen de l'annulation pour excès de pouvoir, une discipline d'autant plus nécessaire que la procédure du conflit ne joue pas à l'encontre de l'Administration.

§ 1.

CONCLUSIONS DES TRAVAUX DE M. LANDON

45. M. Landon, qui s'est penché sur les origines du recours pour excès de pouvoir (ouvrage précité ¹) a montré que l'incompétence était « régulièrement condamnée », en particulier quand elle consistait « dans un empiètement... sur les tribunaux judiciaires » (*op. cit.* n° 8, p. 14). Voir les arrêts qu'il cite dans la note 8.

Quand l'excès de pouvoir a commencé à prendre forme avec la Restauration, les moyens d'annulation ont été essentiellement l'incompétence et la violation de l'autorité de la chose jugée ² (*op. cit.* n° 34, p. 49). Tout spécialement, le vice d'empiètement sur les tribunaux judiciaires a été abondamment condamné. Voir les arrêts cités par Landon au n° 18, p. 33. On en trouvera de nombreux autres exemples dans la suite de notre étude.

Mais voici dès maintenant quelques espèces significatives que nous avons pu relever pour la période qui s'étend de 1800 à 1830.

1. Pierre Landon, *Le recours pour excès de pouvoir sous le régime de la justice retenue*. Thèse Paris, 1942. Édition commerciale sous le titre : *Aux sources du recours pour excès de pouvoir*, avec une préface de M. Pichat.

2. Sur la notion de chose jugée, voir nos développements *infra*, n° 47 sq.

§ 2.

DE QUELQUES ASPECTS DE LA JURISPRUDENCE
DU CONSEIL D'ÉTAT

46. Après avoir montré l'une ou l'autre illustration de cette discipline du Conseil d'État à laquelle on a fait allusion plus haut, on examinera plus particulièrement la question de la chose jugée.

A. — Discipline du Conseil d'État.

Le Conseil s'est imposé dès l'Empire et a imposé aux administrateurs et spécialement aux Conseils de Préfecture, le respect de certains principes élémentaires qui paraissent aujourd'hui évidents, mais qui ont eu une certaine peine à pénétrer dans la jurisprudence au début du XIX^e siècle.

Lorsque le Conseil d'État annule pour incompétence une décision qui lui est déférée, il n'en statue pas pour autant au fond, mais renvoie aux tribunaux. Les considérants de l'arrêt Cheffontaine ont particulièrement bien posé et résolu le problème.

C. E. Cheffontaine et Régie des Domaines contre ville de Rennes. Ord. 7 août 1816, R. & L.-II-98, Cormenin, rap.

Considérant enfin, que la cinquième et dernière question, de savoir si, après avoir admis la tierce opposition au décret et la demande en nullité de l'arrêté (préfectoral confirmé par ledit décret) et annulé l'un et l'autre, notre Conseil d'État doit procéder au jugement du fond du droit litigieux ou renvoyer les parties devant les tribunaux pour discuter sur ce point leurs prétentions respectives; qu'il convient de suivre à cet égard les règles de compétence et de procédure tracées par les articles (27 et 34) de la... loi du 14 ventôse an VII, et de renvoyer en conséquence aux termes desdits articles la ville de Rennes et la dame de Cheffontaine devant les tribunaux, sauf à l'administration des Domaines à intervenir au procès s'il y a lieu.

Cette décision présente une application typique du principe de la séparation des autorités, sanctionnée par une annulation pour excès de pouvoir.

D'autre part, quand une question qui ressortit aux tribunaux judiciaires doit être résolue pour que la juridiction administrative puisse prendre une décision définitive, cette juridiction est dans l'obligation de surseoir à statuer jusqu'à ce que le tribunal judiciaire ait tranché la question préjudicielle.

De multiples illustrations de cette règle se présenteront ultérieurement. Rappelons à ce sujet une décision relative à une question préjudicielle de propriété, en matière de domaine engagé.

C. E. Cornet d'Écrameville contre Régie des Domaines. Décret 15 juin 1812, R. & L.-I-345.

Considérant, relativement à la déchéance (de l'engagiste) qu'il ne peut y être statué quant à présent et avant que les tribunaux aient prononcé sur la question de propriété.

B. — *La chose jugée* ¹.

47. Les jugements ou arrêts émanés des juridictions de l'ordre judiciaire sont revêtus d'une autorité particulière qui s'impose notamment à l'Administration. C'est l'autorité de la chose jugée (art. 1350 du Code civil), notion qui revêt une grande importance dans les décisions du Conseil d'État.

I. — LA CHOSE JUGÉE ADMINISTRATIVEMENT

48. Une expression très courante est celle — parallèle à la précédente — de la « chose jugée administrativement ». Cette formule s'attache d'abord aux décisions des organismes que l'on peut considérer comme des juridictions proprement dites, Conseil d'État et Conseils de Préfecture. Macarel disait déjà que « les conseils de préfecture sont donc, avec le Conseil d'État, les seuls véritables juges du contentieux administratif » ². (*Des Tribunaux administratifs*, 1828, p. 39, n° 41). Il est normal, puisque aussi bien l'on oppose aux tribunaux judiciaires les juridictions administratives, d'attribuer par symétrie à celles-ci, une qualité qui appartient à ceux-là. La décision de la juridiction administrative est ainsi chargée de l'autorité de la chose jugée qui s'impose aux tribunaux. Mais la notion de chose jugée administrative est encore attachée à cette époque à la plupart des décisions administratives exécutoires. Bien plutôt que le résultat d'une analyse de la nature du jugement, cette manière de procéder est un moyen d'accroître le respect dû par les tribunaux à l'Administration.

1. Cf. arrêt du Conseil d'État Perrot, 27 déc. 1812 (1173), R. & L.-I-375, cité par Landon, note 12 et plus généralement Landon (*op. cit.*), n° 24, p. 39.

2. Notre objet n'est pas ici de discuter du caractère juridictionnel des décisions émanées des différentes autorités administratives.

Le recours à la *notion de chose jugée administrativement* alors pour objet de sauvegarder l'intangibilité de l'acte administratif (Cf. *infra*, 1^{re} partie, titre I, n° 74 sq.).

II. — LES CONDITIONS DE LA CHOSE JUGÉE

49. Aux termes de l'article 1351 du Code civil : « L'autorité de la chose jugée n'a lieu qu'à l'égard de ce qui a fait l'objet du jugement. Il faut que la chose demandée soit la même; que la demande soit fondée sur la même cause; que la demande soit entre les mêmes parties, et formée par elles et contre elles en la même qualité. » Le Conseil fait application de ces dispositions. Suivant une méthode, toujours utilisée d'ailleurs, il l'étend aux décisions des juridictions administratives, sans toutefois viser l'article 1351 (à tout le moins dans la décision citée *infra*).

Un requérant tentait d'opposer l'exception de chose jugée dans une affaire ayant déjà donné lieu à un arrêté de conseil de préfecture, et à un décret au contentieux du Conseil d'État. La haute juridiction recherche si les conditions de la chose jugée sont réunies.

C. E. Solaro-Dubourg contre Ghisio. Décret 15 nov. 1810, R. & L.-I-244.

Considérant au fond, que l'arrêté du Conseil de préfecture du département de la Sésie, du 24 avril 1806, et le décret du 18 septembre suivant, rendus sur la contestation existante entre le sieur Ghisio et le sieur Gardia, sont étrangers à la contestation qui s'est postérieurement élevée entre le sieur Ghisio et le sieur Solaro-Dubourg, puisque ces décisions ne sont intervenues ni sur le même fait, ni sur la même question, ni entre les mêmes parties, d'où il suit qu'elles n'ont rien pu préjuger sur le procès actuel, ni relativement au fond, ni relativement à la compétence.

La condition première de la chose jugée est évidemment qu'il y ait eu un jugement rendu.

C. E. Héritiers Laferté contre Cordillot. Ord. 7 avril 1824 (5677), Cormenin rap., R. & L.-III-463 (cité par Landon; La Ferté, Lebon; p. 222 en termes légèrement différents).

Considérant... que les tribunaux avaient définitivement statué sur ladite contestation et que l'arrêté attaqué a violé la chose jugée.

L'aspect formel est ici prépondérant. Le fait, pour un président de tribunal, d'homologuer un jugement arbitral entraîne la compétence judiciaire, alors qu'on se trouve en matière de

travaux publics typiquement administrative. La raison en est, on l'a dit, que la procédure d'arbitrage conduit aux juridictions judiciaires, malgré une clause contraire (V. *supra*, nos 28 à 30).

C. E. Préfet de Police contre Aubin-Bernardière. Ord. 13 juill. 1828 (8389) de Rozière rap., Lebou p. 537, R. & L.-IV-360/361.

Il s'agissait du fermage des travaux des détenus d'une prison. Une clause du cahier des charges prévoyait une procédure d'arbitrage, sauf appel au Conseil de préfecture. Celui-ci, à l'occasion d'un litige, s'était cependant déclaré incompétent. Appel est porté au Conseil d'État.

Considérant que ce serait à l'Administration qu'il appartiendrait, en cas de contestation, d'examiner la validité de la clause du cahier des charges, par laquelle le Préfet de Police a substitué la juridiction des arbitres à celle du Conseil de préfecture. Mais que cet acte n'est en ce moment l'objet d'aucun pourvoi¹.

Considérant que dans l'état actuel des choses, *le jugement des arbitres a été homologué par une ordonnance du président du tribunal de 1^{re} instance, sur laquelle il n'a été élevé aucun conflit, et que dès lors cette ordonnance ne peut être annulée que par l'autorité judiciaire supérieure.*

III. — LES CONSÉQUENCES DE LA CHOSE JUGÉE :

1^o L'ADMINISTRATION NE PEUT STATUER.

50. Une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée est irrévocable. L'Administration n'en peut plus connaître : « Toute demande qui tendrait à reproduire la même question est inadmissible. »

C. E. Brunot-Personne contre Rollin et Vallart. Décr. 9 janv. 1809, R. & L.-I-156.

Considérant que, postérieurement à l'explication donnée par l'autorité administrative du contrat de vente des deux moulins fait au sieur Brunot-Personne, *l'autorité judiciaire a jugé souverainement que la servitude active ci-dessus mentionnée subsistait en faveur de ces deux moulins; que ces jugements étant devenus irrévocables, toute demande qui tendrait à reproduire la même question est inadmissible.*

Il n'appartient pas, en effet, au Conseil d'État de connaître de difficultés qui ont été réglées définitivement par l'autorité judiciaire, suivant les termes de l'arrêt Séguin.

C. E. Séguin contre Vanlerberghe et autres. Ord. 18 mars 1818 (2901). R. & L.-II-329/330.

1. La clause compromissoire sera annulée dans un nouvel arrêt Bernardière du 15 mars 1829 (8555) R. & L.-IV-459. V. *infra* I^{re} partie, titre II, n^o 119.

Peu importe que le tribunal se soit trompé en omettant de statuer sur la question préjudicielle posée. Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt suivant, rendu en application de la loi de 1825 sur le « milliard des émigrés », la question posée aux tribunaux était de savoir si l'héritière de l'émigré avait la qualité de Française. Les questions de nationalité sont, en effet, de la compétence judiciaire (*infra*, 2^e partie, titre II, n^o 204). Il s'agissait d'une Française qui avait épousé un Autrichien — le comte de Mérode — mais dont le mariage avait été ensuite annulé par une décision ayant force exécutoire en France. Le tribunal saisi de la question préjudicielle de nationalité, au lieu d'y répondre, se borna à juger qu'on ne pouvait lui refuser l'indemnité. La décision rendue n'en est pas moins irrévocable. On ne pourrait, par exemple, surseoir à nouveau pour renvoyer une nouvelle fois l'affaire devant les tribunaux judiciaires.

C. E. de Beauffort. Ord. 23 déc. 1829, Hutteau d'Origny rap. Lebon, p. 488.

Considérant que le jugement sus-énoncé a décidé que ladite dame de Beauffort... ne pouvait être privée du bénéfice de la loi du 27 avril 1825, et que ce jugement n'est point attaqué. (Rejet.)

Peu importe que le tribunal ayant statué ait été incompétent si le conflit n'a pas été élevé.

C. E. Préfet de Police contre Aubin-Bernardière. Ord. 13 juill. 1828 (8389), de Rozière rap. Lebon, p. 537, R. & L.-IV-360/361, cité *supra* n^o 49¹.

Rappelons que la Cour de cassation juge aussi que les tribunaux ne peuvent non plus connaître d'une contestation jugée, même incompétemment, par l'Administration (Cass. civ. 13 messidor an XII, Régie contre Martinon, cité *supra*, n^o 33).

IV. — LES CONSÉQUENCES DE LA CHOSE JUGÉE (*suite*). — 2^o L'ADMINISTRATION NE PEUT PORTER ATTEINTE AUX DÉCISIONS JUDICIAIRES

51. L'effet de la règle générale qui interdit à l'Administration d'intervenir dans le fonctionnement de la justice, trouve, à propos de la chose jugée, une occasion particulière de s'appliquer. Non seulement l'Administration ne peut statuer sur une matière

1. Conforme. C. E. Douriac, 16 mars 1945, D. 1946-J-141. La chose jugée au civil, même par un tribunal incompétent, s'impose au juge administratif.

placée sous l'autorité de la chose jugée, mais encore elle est tenue au respect envers les jugements qui sont intangibles.

C'est ainsi d'abord que le conflit est sans objet à l'encontre d'un jugement passé en force de chose jugée (Cf. *supra*, n° 39 *bis*, dernière note).

C. E., conflit, de Montbrun contre Brunaud. Ord. 26 mai 1824, Lebeau rap. Lebon, p. 275, R. & L.-III-475.

Considérant qu'il ne s'agit, dans les contestations qui divisent les parties, que de l'exécution du jugement du 29 mars 1800 (8 germinal an VIII) passé en force de chose jugée, et qu'ainsi le conflit est sans objet.

D'autre part, il est interdit au Conseil de préfecture de *confirmer* un jugement judiciaire.

C. E., ministre de la Guerre contre Desescaux. Ord. 15 oct. 1826, de Rozière rap. Lebon, p. 622; R. & L.-IV-105/106.

Considérant que le Conseil de préfecture était sans attribution... pour confirmer le jugement du tribunal du Golo.

Pas plus qu'il n'est autorisé à ordonner l'exécution d'une sentence arbitrale.

C.E. Guyard de Changey contra communes de Changey et autres. Ord. 18 mars 1816, R. & L.-II-28.

Considérant que le Conseil de préfecture a également excédé ses pouvoirs en ordonnant l'exécution d'un jugement arbitral.

(Ce jugement arbitral était intervenu entre des communes et l'État représentant l'émigré; le jugement réintégrait les communes dans la propriété des bois litigieux).

L'Administration n'est cependant pas seulement tenue de s'abstenir de toute action. Un rôle actif lui est aussi dévolu.

V. — LES CONSÉQUENCES DE LA CHOSE JUGÉE (*suite*). — 3° L'ADMINISTRATION EST TENUE D'EXÉCUTER LES DÉCISIONS DE JUSTICE.

52. Depuis l'affaire Couitéas (C. E. 30 nov. 1923, Lebon p. 789, S. 1923-III-57), la jurisprudence moderne a eu maintes fois l'occasion d'affirmer ce principe en matière d'expulsion de locataires ou de grévistes (Soc. Cartonnerie et Imprimerie de Saint-Charles, C. E., 3 juin 1938, D. P. 1938-III-65). Voir Lebon, Tables 1944, V° *Actes administratifs*. Adde C. E.,

23 mars 1945, époux de Richemond, Lebon p. 60¹. Mais ce serait une erreur de croire une telle jurisprudence sans précédent. Une importante affaire, datant de la Restauration, a été l'occasion pour le Conseil d'État d'affirmer que « si l'autorité administrative a le droit de choisir les mesures et le moment le plus favorable à l'exécution de l'arrêt, elle ne peut refuser de concourir à ladite exécution. » La similitude avec la jurisprudence actuelle est frappante.

Voici les circonstances de cette affaire Grétry :

Affaire Grétry. C. E. conflit, 2 avril 1828, Bourgmestre de la ville de Liège contre Héritiers Grétry, Cormenin rap. Lebon, p. 289, R. & L.-IV-312.

Le musicien Grétry, d'origine belge, avait eu un succès prodigieux à Paris. Il fut enterré « en grande pompe » au Père Lachaise en 1813². Son cœur, toutefois, avait été déposé au Jardin de l'Ermitage à Montmorency, où le compositeur était mort. Or, la famille du musicien désirait faire hommage du cœur de Grétry à sa ville natale, Liège. La ville de Liège avait construit un monument pour recevoir l'organe du compositeur, et la Cour de Paris avait jugé qu'il devait être remis à la ville de Liège. La population de la région parisienne ne l'entendait pas ainsi, et refusait d'admettre que l'on dût lui enlever le cœur de son « idole ». Lors d'une tentative faite pour l'enlèvement du cœur du musicien, des « scènes tumultueuses » se déroulèrent. Aussi, le Préfet de Police refusa-t-il d'exécuter la décision de justice. Voici cet arrêté préfectoral :

Considérant qu'il est du devoir d'une sage administration de pré-

1. Considérant que si l'autorité administrative, requise de prêter l'appui de la force armée pour l'exécution de l'ordonnance de référé du président du tribunal civil de Tunis, en date du 31 mai 1941, prescrivant la continuation des poursuites... était en principe tenue de déférer à cette réquisition, il résulte de l'instruction que l'exécution forcée de l'ordonnance du 31 mai 1941 était de nature à entraîner des troubles graves et que cette éventualité constituait une circonstance exceptionnelle permettant à l'autorité administrative de surseoir à cette opération; que, par suite, l'attitude qu'elle a observée ne saurait être regardée comme illégale;

Mais considérant que le justiciable, nanti d'une sentence judiciaire dûment revêtue de la formule exécutoire, est en droit de compter sur l'appui de la force publique pour assurer l'exécution du titre qui lui est ainsi délivré; que si l'autorité administrative a le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et possède le droit de refuser le concours de la force publique tant qu'elle estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité, le préjudice qui peut (en résulter ne doit pas incomber à l'intéressé, etc...). C. E. de Richemond, 23 mars 1945, Lebon, p. 60.

2. Cf. Gaudefroy Demombynes, *Histoire de la Musique française*, p. 177, Payot 1946.

venir tout ce qui pourrait porter atteinte à l'ordre public, que dans l'espèce présente, on ne saurait méconnaître que les scènes tumultueuses qui ont eu lieu lors de la tentative faite pour l'enlèvement du cœur de Grétry se renouvelleraient en pareille occurrence, et que ces scènes auraient le double inconvénient d'altérer à la fois la tranquillité publique et de troubler le repos (dû) à la cendre des morts;

Arrête : il n'y a pas lieu d'autoriser l'enlèvement du cœur de Grétry, de l'Ermitage où il est présentement déposé dans la commune d'Enghien.

Le ministre refuse de réformer l'arrêté. Recours en Conseil d'État ¹. La haute assemblée, tout en admettant qu'une certaine liberté d'action soit laissée à l'Administration, repousse le refus pur et simple d'exécution du jugement opposé par le préfet. Il formule à cette occasion la règle en vertu de laquelle l'Administration ne peut refuser de concourir à l'exécution d'une décision de justice, sous peine de commettre « un excès de pouvoir et un déni de justice ».

Solution simple et logique, qui ne trouvera son achèvement qu'avec l'arrêt Couitéas, quatre-vingt-quinze ans plus tard, par le moyen du plein contentieux. Mais dès cette époque, la soumission de l'Administration à l'autorité de la chose jugée est affirmée avec fermeté.

C. E. 2 avril 1828, Lebon, p. 289, R. & L.-IV-312.

Sur les conclusions relatives à l'arrêté du préfet de Seine-et-Oise approuvé par notre ministre de l'Intérieur :

Considérant que l'ord. de conflit du 2 août 1823 (R. & L.-III-390 cité ci-dessus en note) n'a déclaré l'arrêt de la Cour Royale non avenu que dans la disposition qui prescrivait des mesures de police;

Que cet arrêt subsiste dans la disposition qui autorise la ville de Liège à réclamer la possession du cœur de Grétry;

Qu'il doit être exécuté non seulement sans obstacle, mais par les soins

1. L'affaire Grétry a donné lieu à trois arrêts du Conseil d'État. Un premier arrêt annulait sur conflit trois arrêts des 17 mai, 24 juin et 14 juillet 1823 de la Cour de Paris, en tant, notamment, que l'arrêt du 17 mai prescrivait des mesures d'exécution pour l'extraction du cœur de Grétry, mais non en ce qu'il reconnaissait la ville de Liège propriétaire du cœur et en ordonnait la remise. C. E. conflit, Héritiers Grétry c. Bourgmestre et Échevin de Liège ou Flamand Grétry c. les bourgmestres de Liège. Ord. 2-5 août 1823 inséré au *Bull. des Lois*, Cormenin, rap., Lebon, p. 550 à 557, R. & L.-III-390 (Cf. *infra*, 1^{re} partie, titre I, n° 82 bis.)

La ville de Liège s'adressa alors au préfet pour obtenir l'exécution de l'arrêt de la Cour dans les parties de son dispositif restées valables (remise du cœur). C'est l'arrêt cité au texte (Ord. 2 avril 1828) qui est le troisième dans cette affaire. Entre temps, la ville de Liège avait saisi le Conseil d'État d'une question de *cautio judicatum solvi*, sur laquelle la Cour d'appel avait à tort refusé de statuer, par timidité. Mais le Conseil d'État se déclara incompétent. Ord. 5 nov. 1823, Cormenin, rap., R. & L.-III-409/410.

et avec l'appui de l'Administration, à l'aide de toutes mesures d'ordre et de police qu'il lui appartient de prescrire ;

Que, si l'autorité administrative a le droit de choisir les mesures et le moment le plus favorable à l'exécution de l'arrêt elle ne peut refuser de concourir à ladite exécution ;

Que l'arrêté du préfet de Seine-et-Oise contient un refus pur et simple d'exécuter, et présente sous ce prétexte un excès de pouvoir et un déni de justice.

* * *

53. Tels sont quelques-uns des aspects que présentent les rapports des deux ordres administratif et judiciaire.

Le principe de la séparation des autorités apparaît ainsi sanctionné par un certain nombre de procédures.

La règle fondamentale étant connue, les moyens propres à en maintenir l'application étant esquissés, il faut résoudre un nouveau problème. Celui de savoir quelles affaires vont aux autorités administratives et quels procès sont à diriger vers les tribunaux judiciaires.

CHAPITRE III

RECHERCHE DU CRITÈRE DE COMPÉTENCE

54. La séparation des autorités administratives et judiciaires apparaît ainsi comme une règle fondamentale à laquelle particuliers, juges et administrateurs sont assujettis. Les principes de compétence sont, en effet, d'ordre public et protégés par une série de mesures propres à en assurer l'exécution.

Cela posé, il reste à préciser quelles affaires sont de compétence judiciaire, et lesquelles reviennent à l'Administration. Un examen de la jurisprudence peut-il conduire à déceler l'existence d'une pierre de touche de la compétence? Tel est précisément l'objet du présent ouvrage.

§ 1.

L'ORDRE DES JURIDICTIONS EST DÉTERMINÉ PAR LA NATURE DE LA CONTESTATION

55. Ainsi peut se formuler la règle de base. La contestation est-elle de nature judiciaire? Elle sera soumise aux tribunaux judiciaires; l'intervention de l'Administration n'a pas pour conséquence de modifier l'ordre des juridictions, de l'intervertir¹.

C. E., conflit, Leroux contre hospice de Quimper. Ord. 11 févr. 1820 (3654). Cormenin rap. R. & L.-II-646/647.

Considérant que le défaut d'autorisation peut être un moyen de nullité à faire valoir devant l'autorité judiciaire, mais *n'intervert pas l'ordre des juridictions qui se détermine d'après la nature des contestations*;

Qu'il s'agit dans l'espèce d'une réclamation formée par un avoué contre un hospice, à raison des diverses sommes qu'il réclame pour honoraires et pour déboursés faits dans un procès jugé en faveur de cet établissement.

1. Voir aussi l'arrêt C. E. Moye c. Régie des Domaines, D. 11 janv. 1808 (200) R. & L.-I-109 : « ...questions soumises par leur nature et par les lois à la juridiction des tribunaux. » *Infra*, 2^e partie, titre II, n° 235.

Considérant qu'une pareille contestation est du ressort des tribunaux.

C. E. Lesage contre ville de Besançon. Ord. 13 juill. 1825 (6733); Lebeau rap. cité *supra* n° 29; Lebon p. 411, R. & L.-III-619.

C. E. ville de Dunkerque. Ord. 2 sept. 1829. Sauvaire-Barthélemy rap. cité *supra*, note du n° 29. R. & L.-IV-530; Lebon p. 377; formules identiques :

Considérant que l'acte du..... constituait par sa nature un marché ordinaire dont l'exécution était soumise à la juridiction des tribunaux.

Mais quand une affaire est-elle de nature administrative ou judiciaire? Dans l'espèce Leroux, il s'agit d'un avoué qui réclame des honoraires. Le Conseil affirme que c'est aux tribunaux d'en connaître, mais il n'étaye pas son affirmation sur un motif tel que celui du fonctionnement du service des tribunaux. Dans les deux espèces Lesage et ville de Dunkerque, il procède de la même manière sommaire sans effectuer une analyse des clauses du marché.

La notion de la « nature de la contestation » n'apparaît pas comme susceptible à elle seule de donner la clef du problème de la compétence. Elle est une notion générale qui aurait besoin de reposer sur une base plus ferme, mieux précisée, telle plus tard celle de Service public.

Mais une seconde notion détermine encore l'ordre des juridictions.

§ 2.

L'ORDRE DES JURIDICTIONS EST DÉTERMINÉ PAR LA LOI

56. La catégorie du contentieux par attribution de la loi coexiste avec celle du contentieux par nature. C'est ainsi qu'aux termes de la loi du 16 octobre 1790, les instances pendantes devant les Cours des Aides sont attribuées aux tribunaux judiciaires. Il s'agit de litiges généralement de nature administrative, attribués aux tribunaux par une disposition spéciale, comme encore de nos jours ceux relatifs aux contributions indirectes¹.

C. E. Gausset et autres contre ville de Nîmes. Arrêt 15 nov. 1814. R. & L.-I-544, cité *supra* n° 34.

1. Voir encore l'arrêt C. E. Moye, D. 11 janv. 1808, cité au numéro précédent en note et surtout *infra*, II^e partie, titre II, n° 235.

La distribution des affaires par la loi apparaît quelquefois complexe. Il ressort de l'arrêt suivant que les affaires relevant des intendants auraient été attribuées par une *clause générale* aux tribunaux judiciaires. Mais la compétence administrative peut reparaître en vertu de *clauses spéciales*.

C. E. Vezain de Varennes et autres. Ord. 1^{er} juin 1828, de Rozières rap. Lebon, p. 455; R. & L.-IV-435.

Considérant qu'*aux termes de l'article 9 de la loi du 6 juillet 1791, toutes les affaires qui étaient soumises au jugement des intendants des provinces, autres que celles dont la connaissance est attribuée aux corps administratifs, ont été renvoyées au jugement des tribunaux ;*

Et que le décret des 6, 7 et 11 septembre 1790 ne comprend pas les contestations de la nature de celles dont il s'agit dans l'espèce, au nombre des contestations qui doivent être portées devant les autorités administratives. (Contestation entre les syndicats des propriétaires-emprunteurs de deniers dans l'intérêt d'un dessèchement de marais et les receveurs des deniers de l'emprunt).

Même si aucune difficulté particulière ne devait se présenter aux tribunaux quand la loi prévoit expressément la juridiction compétente, il reste à rechercher si une idée générale a guidé le législateur dans la séparation des compétences.

§ 3.

PLAN DE L'ÉTUDE

57. Contentieux judiciaire ou administratif par nature d'une part, contentieux judiciaire ou administratif par attribution de la loi d'autre part, telles sont les deux grandes divisions en matière de compétence.

Mais il est essentiel de rechercher si, à la base de cette distinction, existent ou non une ou plusieurs idées directrices.

De la masse de la jurisprudence analysée se dégagent tout naturellement deux grands groupes de matières. Les unes appartiennent plutôt à l'Administration, les autres plutôt à la justice judiciaire.

Ce n'est que par la suite que l'on pourra tenter une synthèse et conférer les données de la jurisprudence avec les tentatives de constructions doctrinales de l'époque. Nos développements comprendront ainsi trois parties.

58. La première partie, consacrée à l'analyse de la jurisprudence, traitera du domaine où prévaut généralement — car il y a des exceptions — la compétence administrative. Elle

peut être intitulée « Domaine général de la compétence administrative. »

La deuxième partie, poursuivant l'analyse de la jurisprudence, traitera du domaine où prévaut habituellement — sauf quelques exceptions — la compétence judiciaire. Elle a donc pour objet « le domaine général de la compétence judiciaire ».

Enfin, dans une troisième partie, qui a pour objet la synthèse des données jurisprudentielles, nous tenterons de dégager les éléments d'une théorie générale de la compétence de 1800 à 1830.

En résumé, le plan se présente ainsi :

PREMIÈRE PARTIE. — Analyse de la jurisprudence : le domaine général de la compétence administrative.

DEUXIÈME PARTIE. — Analyse de la jurisprudence : le domaine général de la compétence judiciaire.

TROISIÈME PARTIE. — Synthèse de la jurisprudence : essai d'une théorie générale de la compétence de 1800 à 1830.

PREMIÈRE PARTIE

ANALYSE DE LA JURISPRUDENCE

LE DOMAINE GÉNÉRAL

DE LA

COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE

PREMIÈRE PARTIE

LE DOMAINE GÉNÉRAL

DE LA

COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

L'INTÉRÊT DE L'ÉTAT

59. (Méthode de travail adoptée).

L'analyse de la jurisprudence fait évidemment apparaître que toute une série de matières reviennent aux tribunaux administratifs. Notre objet n'est pas de les indiquer toutes sous forme d'un répertoire¹. Aussi bien, trouvera-t-on celui-ci dans les ouvrages de l'époque, tout spécialement dans les *Éléments de Jurisprudence administrative* de Macarel (2 vol. 1818) ou dans les *Questions de Droit administratif* de Cormenin.

Le classement des espèces que nous effectuons ne cherche pas à être complet : il doit permettre d'extraire, ultérieurement, dans la mesure du possible, un critère de compétence valable.

§ 1.

ÉTAT INTÉRESSÉ

60. Pour qu'une affaire ressortisse au contentieux administratif, une première condition est de l'essence même de ce contentieux : il est indispensable que l'*Administration* soit

1. Parmi les matières non traitées, signalons : l'appel comme d'abus, les poursuites contre les fonctionnaires, les prises maritimes, etc... (adde n° 109, *infra* titre II).

intéressée au procès. De nombreux exemples en seront fournis au cours de l'ouvrage¹.

Pour appuyer la compétence administrative, le Conseil d'État fait observer

que les qualités sous lesquelles les... cohéritiers agissent *peuvent intéresser le domaine*.

C. E. conflit. Héritiers de Montmort contre Héritiers Fonsac. Arrêt 19 oct. 1814. R. & L.-I-535/536.

Ne définit-on pas le contentieux administratif comme étant celui qui intéresse une personne morale de droit public? Aussi, dès lors qu'une telle personne n'est plus intéressée à l'affaire, celle-ci cesse-t-elle d'appartenir au contentieux administratif. Par suite, on

ne peut étendre, ni rendre commune aux *intérêts privés* une compétence établie pour les seuls rapports entre le gouvernement et les entrepreneurs.

C. E. conflit négatif, Schleicht contre Rieff. Décret 24 avril 1808. R. & L.-I-121.

§ 2.

ÉTAT SANS INTÉRÊT

61. (renvoi). Le critère de base de l'intérêt de l'État apparaît en effet, le plus souvent, sous une forme négative. L'expression la plus courante est celle qui affirme que « l'État est sans intérêt ». C'est là un argument suffisant pour rejeter la compétence administrative. On le retrouvera dans la deuxième partie (titre I, n° 172 sq) au seuil de l'étude du domaine général de la compétence judiciaire. Mais le fait que la formule soit surtout employée *à contrario* n'enlève rien à son importance.

1. Exceptionnellement, cet intérêt ne serait pas exigé. Voir Cass. Civ. cass. 16 mai 1809, Demissy, Sirey chr., t. III-1-59, selon lequel seule l'Administration pourrait connaître d'un remboursement autorisé par elle, *que le Trésor ait ou non intérêt à la contestation* (Rép. Alph. Dalloz, V° compétence administrative, n° 121, p. 467). Arrêt signalé *infra* n° 108.

§ 3.

L'INTÉRÊT DE L'ÉTAT, CONDITION NÉCESSAIRE
MAIS NON SUFFISANTE

62. Si l'intérêt de l'État est une condition nécessaire de la compétence administrative¹, il n'en est pas toujours une condition suffisante.

En premier lieu, dans certaines hypothèses, l'intérêt de l'État conduit à un simple examen préalable de la question par l'Administration, sans aboutir pour autant à ôter l'affaire aux tribunaux judiciaires.

Les lois du 14 ventôse an VII et du 5 novembre 1790 sur les domaines engagés prévoient un tel examen préalable de l'Administration sans attribuer compétence au Conseil de préfecture.

C. E. Rochechouart contre Régie des Domaines. Ord. 13 janv. 1816. R. & L.-I-628.

Considérant qu'aux termes de l'article 27 de la loi du 14 ventôse an VII il n'appartient qu'aux tribunaux ordinaires de statuer sur les moyens proposés devant le Conseil de préfecture du département de l'Eure, par la Dame comtesse de Rochechouart, à l'effet d'être dispensée pour la moitié des biens compris dans le contrat susdit d'inféodation du 13 juill. 1690, des déclarations, soumissions et paiement du quart de la valeur estimative requis par ladite loi; que l'objet de l'examen préalable réservé à l'autorité administrative par ledit article 27 et par la loi du 5 novembre 1790 à laquelle il se réfère, est uniquement de mettre l'Administration à portée d'apprécier les droits de l'État et de diriger et même d'arrêter, s'il y a lieu, l'action des préposés des domaines; que cependant, le Conseil de préfecture du département de l'Eure, par les dispositions de son arrêté du 17 nov. 1814, et par les termes dont il est conçu, s'est constitué juge entre l'administration des Domaines et la Dame comtesse de Rochechouart, et qu'ainsi, il est sorti des limites de sa compétence.

En second lieu, si le critère est déterminant quand il s'agit de rejeter la compétence administrative, il n'est plus suffisant dès lors qu'il y aurait lieu d'affirmer cette même compétence.

Son caractère imprécis ouvrirait la porte à une extension abusive de la part revenant à l'Administration. La notion « d'État intéressé » a besoin d'être précisée. De fait, elle est rarement invoquée seule, mais s'accompagne généralement d'autres

1. Voir encore les développements fournis *infra* II^e partie, titre II, n^o 192-193, sous les arrêts du Conseil d'État C^{ie} Ling, 6 fév. 1811, R. & L.-I-259; Trémont, 16 juill. 1803, R. & L.-I-23; Garnier, 25 avril 1805, R. & L.-I-32.

motifs, ne serait-ce que de la référence à une loi d'attribution de compétence, dont elle est une sorte de justification doctrinale.

C. E. de Montmort précité, 19 oct. 1814. R. & L.-I-535/536.

Considérant qu'il s'agit, dans l'affaire, de droits que le gouvernement prétend lui appartenir, en vertu des lois sur l'émigration, que les qualités sous lesquelles lesdits cohéritiers agissent peuvent intéresser le domaine¹.

L'arrêt de Montmort est typique à cet égard.

63. (plan de la 1^{re} partie).

On trouvera ainsi le plus souvent à la base d'une affaire, soit un *acte administratif*, soit ce qu'on peut appeler d'un terme imprécis, mais commode, une *opération administrative*.

C'est autour de ces deux notions qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre,

d'acte administratif,

d'opération administrative,

que nous grouperons — en deux titres successifs — les développements relatifs au domaine général de la compétence administrative. On terminera par quelques mots sur la responsabilité de la puissance publique, qui peut être engagée à la suite d'actes ou d'opérations de l'Administration.

1. « ...Considérant qu'eux-mêmes ont reconnu la compétence administrative ». On a déjà signalé la triple argumentation en faveur de la compétence administrative, dans cet arrêt, comme la faiblesse du troisième moyen, à propos du caractère d'ordre public de la compétence. *Supra*, Introduction générale, titre II, n° 24.

TITRE I

L'ACTE ADMINISTRATIF

§ INTRODUCTIF

64. (plan du titre I).

Le critérium de l'intérêt de l'État, malgré son importance, s'est avéré insuffisant (*supra* n° 62). Il doit donc être complété par d'autres éléments.

La notion d'acte administratif apparaît aussitôt comme le premier facteur déterminant de la compétence administrative.

Mais il est indispensable de préciser d'abord ce concept d'acte administratif, sans chercher pour autant à aboutir à une formule qui condensât les résultats en une brève définition. L'examen de la jurisprudence, en apportant des *exemples d'actes administratifs*, permet d'en enserrer la notion dans certaines limites.

Le terrain étant alors préparé, il sera possible d'observer l'influence de l'acte administratif, ainsi défini, sur la détermination de la compétence. L'idée maîtresse qui apparaît est celle de la *sauvegarde de l'acte administratif*, qui doit rester hors de l'atteinte des tribunaux judiciaires.

Le présent titre se divise ainsi en deux chapitres.

Le premier donnera des

Exemples d'actes administratifs.

Le deuxième traitera de

La sauvegarde des actes administratifs.

CHAPITRE I

EXEMPLES

D'ACTES ADMINISTRATIFS

65. (introduction).

Les exemples avancés dans ce chapitre n'ont d'autre but que de préciser la notion d'acte administratif au regard de la compétence. Aussi voudra-t-on bien admettre comme postulat provisoire que seuls sont administratifs les actes qui échappent aux tribunaux. Cette règle sera reprise au chapitre suivant pour être développée et nuancée. Mais plusieurs arrêts cités dès ici proclament le principe de la compétence administrative.

Une première série d'actes a trait à des mesures prises par l'Administration dans l'exercice courant de ses fonctions (section I).

Un deuxième groupe d'actes administratifs se caractérise par l'intervention de ces actes dans des questions qui touchent à l'intérêt supérieur de la nation (section II).

On mentionnera pour terminer, un cas particulier de détection du caractère administratif d'un acte, fondée sur l'intention de l'auteur de l'acte (section III).

SECTION I

ACTES RELATIFS

A L'ADMINISTRATION COURANTE

66. Un acte est administratif quand il émane de certaines autorités (§ 1) et quand il est à l'origine de certaines opérations (§ 2).

L'expression « administration courante », pour être commode, n'est pas très précise : elle ne prend son sens que par opposition avec la seconde catégorie d'actes (*infra* section II).

§ 1.

DES ACTES ADMINISTRATIFS PAR LEUR AUTEUR

67. Les actes émanés de certaines autorités sont considérés comme des actes administratifs.

Au premier rang prennent place les ordonnances ou décrets

pris par le Chef de l'État, qu'il s'agisse d'un règlement d'administration publique :

Cass. crim. rej. 4 déc. 1823, Hyacinthe Tavera, Sirey chr. t. VII-1-349¹.

d'un décret simple :

C. E. conflit, Héritiers Baudenet. Ord. 30 avril 1828, Feutrier rap. Lebon p. 414; R. & L.-IV-333/334.

Considérant que la contestation ne peut être jugée que par l'interprétation de l'ordonnance royale du 6 juin 1821, et qu'ainsi l'autorité judiciaire était incompétente pour y statuer. (Arrêté de conflit confirmé).

ou d'un décret au contentieux rendu en Conseil d'État ² :

C. E. conflit d'Annebault contre Régie des Domaines. Ord. 28 févr. 1827; Lebeau rap. Lebon p. 125; R. & L.-IV-149/150.

Mais que l'autorité administrative est seule compétente pour statuer sur les autres questions... qui tendent... à interpréter le sens et déterminer les effets de notre Ordonnance 1^{er} déc. 1824 (Arrêt C. E. au R. & L.-III-536.)

Acte administratif aussi la décision du ministre statuant sur l'indemnité due au fermier d'un bac pour la résiliation de son bail.

C. E. conflit, Matignon. Ord. 14 juill. 1830 (9446), de Gourgues rap. Lebon, p. 358; R. & L.-IV-632/633.

Considérant qu'il a été statué, dans la question... par une décision de notre ministre des Finances, et que dès lors, le tribunal civil de Bordeaux ne pouvait connaître de cette réclamation.

Toutefois, dès cette époque, on distingue l'agissement de l'acte exécutoire. La lettre d'un ministre proposant un chiffre de location pour un immeuble affecté à un service public n'est pas une décision, mais une simple proposition ne faisant pas obstacle, par suite, à la compétence judiciaire. Le fait qu'elle soit qualifiée de « décision » ne lui donne pas pour autant le caractère d'acte administratif susceptible d'entraîner la compétence administrative.

C. E. conflit, Chabrilan. Ord. 17 juin 1818 (3010). R. & L.-II-367.

1. Sur cet arrêt, voir la note *infra* n° 78.

2. Même solution pour les arrêts de l'ancien conseil du roi rendus en matière administrative : C. E. conflit, C^{ie} Ling c. C^{ie} Guy Demesson, D. 6 fév. 1811, R. & L.-I-259. « Considérant que cette question tend à faire interpréter un acte de l'autorité souveraine, rendu en matière administrative ». (conflit justement élevé).

Les actes émanés des préfets ont, au plus haut point, le caractère administratif. Arrêt de principe :

C. E. conflit, Lemoine contre régisseur de l'octroi de Paris. Décret 10 nov. 1807. R. & L.-I-106.

Les actes émanés du préfet sont hors de la compétence et de la discussion des tribunaux.

Les actes pris par les autorités qui ont précédé le préfet dans les fonctions de celui-ci ont le même caractère. Tels ceux qui ont eu pour auteur l'administration centrale d'un département.

C. E. conflit, De La Chapelle contre de Mallet, Ord. 17 juill. 1822 (5508). Maillard, rap. Lebon, 1822, t. II, p. 72; R. & L.-III-241/242.

Considérant qu'il s'agit dans l'espèce, de statuer sur la valeur et les effets de l'arrêté de l'administration centrale... et que, sous ce rapport, l'affaire ne peut être jugée que par l'Administration.

C. E. conflit négatif, Brunet contre Payre. Ord. 27 avril 1825, Peyronnet rap. Lebon p. 210; R. & L.-III-582.

Considérant sur la compétence du tribunal de Saint-Girons, qu'il s'agissait, devant ce tribunal, de statuer sur les effets d'un acte de l'administration centrale, dont ce tribunal ne pourrait connaître.

Il n'en est cependant pas de même — en principe — pour les actes des intendants. On a déjà vu que les affaires soumises à ces commissaires étaient passibles, sauf texte spécial contraire, des tribunaux judiciaires.

C. E. précité *supra* Introduction générale, titre II, n° 56, Vezain de Varennes. Ord. 1^{er} juin 1828, Lebon, p. 455; R. & L.-IV-345.

Mais certains actes qu'ils prennent n'en sont pas moins administratifs. Le Conseil l'a jugé pour des rôles rendus exécutoires par un intendant (et pour des ordres de travaux de réparation d'une église).

C. E. conflit, Daussy contre commune d'Oismont. Décret 24 juill. 1806. R. & L.-I-45.

Considérant que les réparations faites à l'église d'Oismont et la levée d'une contribution pour les payer avaient été ordonnées par des actes administratifs (notamment rôle rendu exécutoire par l'intendant de Picardie) et qu'en conséquence, toutes les contestations, soit sur le mode de paiement des entrepreneurs de ces travaux, soit sur le recouvrement et sur l'emploi de cette contribution, devaient être jugées administrativement.

Art. 1. — Les sentences du ci-devant baillage d'Amiens des 10 février 1785 et 6 mars 1786 (condamnant l'agent chargé par l'intendant du recouvrement, à payer l'entrepreneur, solidairement avec la commu-

nauté d'Oismont) et le jugement de la Cour d'appel d'Amiens du 3 ventôse an XIII (déclarant ledit agent non recevable dans son appel) sont considérés comme nonavenus.

Art. 2. — (Conseil de préfecture compétent).

Il faut se garder de croire, donc, que dès lors qu'un acte émane d'une autorité administrative, il entraîne la compétence administrative. La quittance délivrée par un receveur des Domaines, dont la validité n'est pas contestée, n'est pas un acte administratif.

C. E. Bellanger contre Talleyrand-Périgord. Décret 20 sept. 1809; R. & L.-I-196.

Considérant que la quittance du receveur des domaines dont il s'agit ne peut être qualifiée d'acte administratif.

§ 2.

DES ACTES QUI SONT A L'ORIGINE D'OPÉRATIONS ADMINISTRATIVES

68. Nous verrons au titre II que les opérations administratives entraînent le plus souvent la compétence administrative. Ces opérations sont déclenchées par des actes qui peuvent servir de motif pour exclure les tribunaux de la connaissance de ces affaires.

Ce n'est donc plus tellement la qualité de l'auteur de l'acte qui est mise en relief que la nature de l'opération.

L'affectation d'un immeuble au service public du culte entraîne la compétence administrative.

C. E. conflit, Graziani. Ord. 8 sept. 1824, Cormenin, rap., Lebon, p. 585, R. & L.-III-526.

Considérant qu'il s'agit d'interpréter et de déterminer le mode d'exécution d'un acte d'administration qui a affecté à un service public les bâtiments de l'ancien couvent de Campoloro; qu'ainsi l'autorité judiciaire n'est pas compétente.

Le contentieux des réquisitions de bateaux destinés à l'approvisionnement de Paris en bois est administratif, car il se rattache à l'acte qui a déclenché la réquisition.

C. E. conflit, Viogné contre Chartier. Décret 16 frimaire an XIV/7 déc. 1805, R. & L.-I-39.

(Le garde-commissaire au port de Valvin avait été condamné par le tribunal de commerce à payer 615 francs pour prix d'un bateau réquisitionné et emporté par les grandes eaux.)

« Considérant que ce n'est qu'en exécution de l'arrêté du préfet de police et des ordres du commissaire général de la navigation que le bateau du sieur Viogné a été mis en réquisition; que si *le sieur Viogné a à se plaindre des agents* qui ont été chargés de ces ordres, c'est à l'administration qu'il doit s'adresser et non aux tribunaux qui ne peuvent s'immiscer dans l'exécution des actes administratifs sans contrevenir aux lois des 24 août 1790 et 16 fructidor an III.

Art. 1. — La contestation... est du ressort de l'autorité administrative.

La base de la compétence administrative repose ici sur la notion d'acte administratif et non point encore sur celle de la faute du service public.

Les litiges relatifs à la comptabilité publique échappent aux tribunaux judiciaires, car ils supposent un examen d'actes administratifs.

C. E. conflit, Ducommun contre ministre des Finances. Ord. 28 fév. 1828 (7975) de Broé, rap., Lebon, p. 183, R. & L.-IV-289.

Considérant qu'il s'agit, dans l'espèce, de valeurs données par un comptable en garantie de sa comptabilité;

Que la question de savoir si ce comptable a été valablement libéré, et s'il doit lui être fait remise desdites valeurs, ne peut être résolue que par l'*appréciation d'actes administratifs* et de pièces de comptabilité sur lesquelles il n'appartient qu'à l'autorité administrative de prononcer.

Adde l'arrêt déjà cité (rôle rendu exécutoire par l'intendant de Picardie).

C. E. conflit, Daussy contre commune d'Oismont. Décret 24 juill. 1806, R. & L.-I-45, *supra* § 1, n° 67.

Rapprocher l'arrêt Bellanger signalé *supra* § 1, *in fine*, n° 67 (quittance d'un receveur du Domaine). On retrouvera cet arrêt *infra* 2^e partie, titre I, n° 177.

SECTION II

ACTES D'INTÉRÊT NATIONAL

69. Un second groupe d'actes se caractérise par leur intervention dans des questions qui touchent à l'intérêt supérieur de la nation.

Ces actes n'échappent point au contentieux comme les actes de gouvernement (Voir *supra* Introduction générale, titre II, n° 35), mais ils sont soustraits aux « tribunaux ordinaires ».

Il s'agit d'un contentieux, issu de l'époque troublée de la Révolution, propre à exaspérer les passions politiques. Quoique relatif aux droits des personnes et de la propriété, le Gouvernement a voulu qu'il soit réservé à ses propres tribunaux. Les affaires relatives aux biens nationaux ou au milliard des émigrés forment des nœuds inextricables où se mêlent et s'opposent les intérêts et les idéologies. Ces procès, que les gouvernements successifs font trancher par les juridictions administratives, sont pour beaucoup dans l'impopularité du Conseil d'État auprès des masses comme des membres des Assemblées.

Nous nous bornerons ici à quelques exemples typiques pris dans la matière de l'émigration et des domaines nationaux. La question sera reprise d'une manière plus étoffée lors de l'étude de ces « opérations d'intérêt national », *infra* titre II, n° 143. Par ailleurs, de nombreux autres cas se retrouveront dans le cours de l'ouvrage ¹.

§ 1.

LÉGISLATION DES BIENS NATIONAUX

70. Les principes de compétence en cette matière ont été rappelés avec vigueur dans l'important arrêt Godard déjà cité au cours de l'Introduction générale (titre II, n° 27).

C. E. conflit, Godard contre Benoît. Arrêté 5 fructidor an IX/23 août 1801, inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-6.

Considérant que la loi du 16 fructidor an III en défendant expressément aux tribunaux de connaître des actes administratifs, a bien déterminé la compétence de l'autorité administrative en tout ce qui touche l'application et l'exécution immédiate des actes émanés d'elle; qu'ainsi les acquéreurs des domaines nationaux ne peuvent régulièrement recourir aux tribunaux pour les faire expliquer sur ce qui a été vendu par l'autorité administrative, et sur l'individu auquel la vente a été faite; que ces questions qui frappent essentiellement sur la substance des actes faits par l'autorité administrative, ne peuvent être mieux résolues que par cette autorité;

Que dans le système contraire, il dépendrait des tribunaux, par forme d'application ou d'interprétation, de modifier, dénaturer et même anéantir les actes de l'autorité administrative.

Un autre arrêt datant de l'Empire explique aussi la compétence administrative pour les domaines nationaux par la nécessité de sauvegarder les actes administratifs qui composent l'opération (Voir chap. suiv.).

1. II^e partie, titre II (Application des règles du droit privé), *passim*.

C. E. conflit Viard et consorts contre Souhait. Décret 26 sept. 1811, R. & L.-I-296/297.

Considérant que les lois qui attribuent à l'autorité administrative le droit d'interpréter le sens des actes de vente des domaines nationaux ont eu pour objet de défendre de toute atteinte les actes entre l'État et les particuliers... » (L'arrêt conclut à la compétence judiciaire, dans l'espèce, l'État n'étant pas intéressé.)

§ 2.

LÉGISLATION DE L'ÉMIGRATION

71. L'importance de la notion d'acte administratif qui s'ajoute à celle de l'intérêt de l'État joue au plus haut point dans la délicate et complexe matière de l'émigration. La compétence administrative tend à déborder largement son domaine habituel dans l'intérêt de l'ordre public.

L'inscription ou la radiation sur la liste des émigrés constitue un acte administratif¹.

C. E. conflit, Palmerini contre l'agent judiciaire du Trésor. Ord. 4 sept. 1822, Villefosse rap. Lebon 1822, t. II, p. 301, R. & L.-III-272.

Considérant que d'après toutes les lois de la matière, l'inscription sur la liste des émigrés et la radiation de cette liste sont des actes administratifs, qu'ainsi c'est à l'Administration seule qu'il appartient de déterminer le sens et la valeur de ces actes; que, par conséquent, le tribunal de première instance et la Cour Royale de Paris, en statuant sur ladite question, ont excédé les bornes de leur compétence, et qu'en cet état, le conflit d'attribution a été valablement élevé par le préfet de la Seine.

...Art. 2. — Les parties sont renvoyées devant l'autorité administrative à l'effet d'y faire décider contradictoirement si le sieur M. A. Marquet a été ou non inscrit sur la liste des émigrés, et si, en cas d'inscription, il a été rayé de ladite liste, et à quelle époque.

L'acte de l'autorité départementale autorisant le remboursement dans les caisses de l'État d'une somme due à un émigré et restitution de l'immeuble abandonné pour sûreté de la dette est administratif.

C. E. conflit négatif, Brunet contre Payre. Ord. 27 avril 1825, Peyronnet rap. Lebon, p. 210.

Considérant sur la compétence du Tribunal de Saint-Girons qu'il s'agissait devant ce tribunal de statuer sur les effets d'un acte de l'administration centrale, dont ce tribunal ne pouvait connaître.

1. Conforme. Cass. Req. Dasse contre de Lastic, 10 fructidor an XII, Sirey chr., t. I-1-1027.

Cass. civ. cassant, De Latour d'Auvergne contre de Vaudreuil, 4 août 1824, Sirey chr. t. VII-1-508/510.

Le compte de bénéfice d'inventaire de la succession d'un émigré arrêté par l'Administration est un acte administratif qui échappe à la connaissance des tribunaux.

C. E. conflit, Chassaing contre Haller et d'Espagnac. Ord. 11 déc. 1816, R. & L.-II-149/150.

Citons à ce sujet un arrêt typique de la Cour de cassation qui illustre de façon saisissante l'intervention des actes administratifs en matière successorale.

Cass. req. 9 août 1825, Lenez-Cotty de Brécourt contre la duchesse de Béthune-Charost, Sirey chr. t. VIII-1-171.

... Et attendu qu'il est constant en fait que, par arrêté de l'autorité administrative du 13 thermidor an III, le duc de Béthune-Charost, en sa qualité de père et unique héritier, fut mis en possession de la succession du comte de Béthune-Charost, son fils aux termes de l'article 69 de la loi du 17 nivôse an II;

Que dans ces circonstances, en décidant que l'institution universelle faite par le duc de Béthune-Charost en faveur de (sa seconde) épouse comprenait encore la succession de son fils, l'arrêt attaqué, loin de violer et même d'interpréter l'acte administratif, n'a fait que l'appliquer et l'exécuter et se conformer ainsi au vœu de la loi.

Sur le second moyen : Attendu... qu'il est en opposition directe avec l'arrêté administratif du 13 thermidor an III, car cet arrêté adjuge la succession du comte de Béthune-Charost au duc de Béthune Charost, son père, aux termes de l'article 69 de la loi du 17 nivôse an II, tandis que le moyen tend à faire adjuger aux collatéraux du côté maternel du même comte de Béthune-Charost...

SECTION III

L'ACTE ADMINISTRATIF PAR L'INTENTION DE SON AUTEUR

72. Pour terminer, indiquons une espèce dans laquelle la juridiction a recherché quelle était l'intention de l'auteur de l'acte pour savoir s'il y avait lieu de lui accorder ou non l'étiquette d'acte administratif. Si l'objet de l'acte est en rapport avec l'exercice du droit de propriété, il n'a pas le caractère d'acte administratif. Il possède au contraire ce caractère si, dans la pensée de son auteur, il découle de l'exercice des pouvoirs de police.

En même temps, on peut voir là une amorce de l'importante distinction des actes de gestion et d'autorité.

Il faut souligner combien nuancé et délicat apparaît ce mode de détection de l'acte administratif.

C. E. conflit, Travers contre Maire de la commune de Mesnil-Raoult. Ord. 28 juill. 1824, Lebeau rap., Lebon, p. 449, R. & L.-III-504.

Un maire avait fait exécuter des travaux de curage sur un terrain qu'il estimait appartenir à la commune.

Considérant... que dès lors (le maire) n'a pas entendu faire un acte d'administration, dans l'intérêt de la salubrité publique, mais exercer un droit de propriété, et que les tribunaux étaient seuls compétents pour statuer sur cette contestation.

*
* *

73. (conclusion du chapitre).

Tels sont quelques exemples d'actes administratifs. Il faut préciser à présent leur influence exacte sur la compétence. Il ressort des arrêts cités jusqu'ici que l'acte entraîne une compétence de l'Administration. La règle ainsi posée n'est point fautive *grosso modo*. Mais elle a besoin d'être nuancée. C'est à ce besoin que répond la notion de sauvegarde de l'acte administratif qui fait l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE II

LA SAUVEGARDE DES ACTES ADMINISTRATIFS

SECTION I

LES PRINCIPES

I. — L'ACTE ADMINISTRATIF ÉCHAPPE AUX TRIBUNAUX ¹.

74. Tel est le principe. Les juridictions judiciaires ne peuvent porter aucune atteinte aux actes de l'Administration.

C. E. conflit, Régie de l'Enregistrement contre Boyer Fonfroide, Arrêté 16 ventôse an IX (17 mars 1801), inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-4.

Considérant d'une part que la demande et les conclusions du citoyen Boyer Fonfroide tendaient évidemment à remettre en question, devant les tribunaux, ce que les consuls avaient décidé deux fois par leurs arrêtés des 26 ventôse et 13 thermidor an VIII, et le Conseil d'État entendu; et qu'ainsi le tribunal civil de l'arrondissement de Toulouse ne pouvait pas, sans empiéter de la manière la plus formelle sur l'autorité administrative, s'en arroger la connaissance et le jugement au préjudice de la demande en renvoi.

L'acte administratif apparaît comme hors de portée des tribunaux. La règle de la séparation des pouvoirs se double d'une idée de supériorité du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire.

Les tribunaux ne peuvent évidemment trancher un conflit né de la contradiction entre deux actes administratifs. La Cour de cassation l'a fort clairement démontré dans un arrêt datant de la fin de la Restauration.

Cass. Req. 30 avril 1829, Société Sainte-Agathe contre Valette. Sirey chr. t. IX-1-282.

Attendu qu'il n'appartient pas au pouvoir judiciaire de prononcer sur une question de préférence entre deux arrêtés administratifs émanés

1. Cf. *Supra* Cass. Civ. cassant 13 messidor an XII, Régie contre Martinon, Sirey chr., t. I-1-995, cité au n° 33.

de deux autorités de même nature, ayant les mêmes attributions, lorsque ces arrêtés présentent des dispositions, en fait et en droit incompatibles et opposées entre elles, que la *hiérarchie des pouvoirs* veut que la question préjudicielle qui résulte de cette contrariété soit soumise à l'autorité supérieure dans l'ordre administratif, que c'est avec raison que, *d'après les règles générales et les principes relatifs à la distinction des pouvoirs*, la Cour d'Agen s'est arrêtée devant cette question préalable (lire : préjudicielle) et l'a soumise à l'autorité compétente en renvoyant les parties devant l'autorité administrative, à l'effet de faire statuer sur la préférence qui doit être accordée ou aux décisions rendues par l'autorité administrative du Lot, ou à la décision rendue par l'autorité administrative de la Seine.

Que la Cour d'Agen, en prononçant ainsi, s'étant conformée à *des règles de compétence qui tiennent à l'ordre public*, elle n'a ni violé, ni pu violer, dans l'état où était la cause, les lois et les principes invoqués par les demandeurs...

Même dans le domaine normal de leur compétence, les tribunaux ne peuvent toucher aux actes administratifs; c'est à cette condition qu'ils conservent leur compétence.

C. E. Héritiers Languedor-Becthomas contre Lambert-Frondeville. Décret 30 thermidor an XII (18 août 1804), inséré au *Bulletin des Lois*. R. & L.-I-28/29.

Considérant que le jugement des contestations résultant de l'exercice des droits dans lesquels les émigrés rayés, éliminés ou amnistiés, ont été restitués, *appartient aux tribunaux sous la seule condition de ne porter aucune atteinte aux actes administratifs*.

C. E. Créanciers et Héritiers de Richelieu-Fronsac contre Héritiers de Montmort. Ord. 20 juin 1816, R. & L.-II-73/74.

... sous la seule condition de ne porter aucune atteinte aux actes administratifs.

C. E. Servanteau. Ord. 16 janv. 1822 (5349), citée *infra* numéro suivant.

Un acte administratif est considéré comme tel dès lors qu'il a « les caractères extérieurs d'actes administratifs de la compétence de l'autorité administrative. »

Cass. civ. cassant, 21 mai 1827, Fargues contre Rigaud, Sirey chr. t. VIII-1-602, cité *infra* n° 78 bis.

II. — LES TRIBUNAUX RETROUVENT LEUR COMPÉTENCE.

75. Les tribunaux retrouvent leur compétence dès lors qu'ils ne touchent pas aux actes administratifs, si, par ailleurs, on se trouve dans le domaine du contentieux judiciaire (*infra*, 2^e partie). La notion très large d'acte administratif explique l'absence fréquente de cette dernière réserve.

C. E. conflit, Servanteau contre préfet de la Vendée. Ord. 16 janv. 1822 (5349). Cormenin rap., Lebon, 1822-I-20, R. & L.-III-158/159.

... sont compétemment rendus (les jugements) qui se sont bornés à prononcer sur des questions d'hérédité, sans toucher aux actes administratifs intervenus dans la contestation;

Qu'il suit de là que le conflit a été mal... élevé.

A fortiori, les tribunaux sont compétents quand la « question est étrangère au maintien d'aucun des actes de l'Administration ».

C. E. conflit négatif, Héritiers Aragonès-Laval contre Beau. Ord. 9 avril 1817 (2950), R. & L.-II-205/206.

III. — CES PRINCIPES POSÉS,

II. EST INDISPENSABLE D'EN PRÉCISER L'APPLICATION.

76. Dès cette époque, une construction assez nuancée a été édifiée.

Il n'appartient qu'à l'Administration (section II) d'apprécier la validité d'un acte administratif (§ 1) et d'interpréter un tel acte (§ 2). De leur côté, les tribunaux ne peuvent s'immiscer dans l'exécution des actes de l'Administration (§ 3).

Cela est suffisant pour sauvegarder l'intégrité des actes administratifs. Leur intangibilité n'est plus en cause (section III) quand il s'agit simplement d'appliquer l'acte (§ 1). Le tribunal reprend alors son rôle. Il le conserve quand l'acte administratif n'est pas tel qu'il « fasse obstacle » à sa compétence, suivant une expression souvent rencontrée dans les arrêts (§ 2).

SECTION II

LE RÔLE EXCLUSIF DE L'ADMINISTRATION
DANS LA SAUVEGARDE DE L'ACTE ADMINISTRATIF

§ 1.

L'APPRÉCIATION DE LA VALIDITÉ
DES ACTES ADMINISTRATIFS

I. — L'APPRÉCIATION DE LA VALIDITÉ D'UN ACTE ADMINISTRATIF ÉCHAPPE AUJOURD'HUI, EN PRINCIPE, AUX TRIBUNAUX JUDICIAIRES.

77. Cette interdiction de l'examen de la légalité s'étend — en matière civile — aussi bien aux actes individuels qu'aux actes réglementaires, en vertu de la décision Septfonds (T. C. 16 juin 1923, Sirey 1923-III-49) avec des nuances marquées par la jurisprudence de la Cour de cassation (Civ. 28 juin 1926, Sirey 1926-I-213. Req. 25 juin 1941, D. C. 1943-J-12)¹.

En matière répressive, outre l'examen de la légalité des règlements de police prévue depuis 1832 (C. P. 471, 15^o) la Chambre criminelle a tendance à déclarer les tribunaux compétents pour vérifier la régularité des actes administratifs de tout rang (Cf. pour un décret en matière législative, Crim. 22 fév. 1939, Sirey 1940-I-1).

La situation actuelle met en évidence un système d'une complexité mouvante. Ce rappel effectué, examinons comment les juridictions concevaient leur rôle au début du XIX^e siècle.

II. — LA CONSTRUCTION PARAÎT PLUS SIMPLE. L'APPRÉCIATION DE LA VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS ÉCHAPPE AUX TRIBUNAUX.

78. Ceux-ci ne peuvent se prononcer sur la validité d'un décret².

1. Sur la jurisprudence la plus récente, voir la décision Barinstein, T. C. 30 oct. 1947, D. 1947-J-477 et la note, R. D. P. 1948-86, note Waline.

2. Cf. la décision signalée *supra* n^o 67. « Un règlement d'administration publique qui règle de manière spéciale l'organisation d'un tribunal ne peut pas

C. E. conflit, commune de Saint-Mandé contre Bochart de Champigny. Ord. 25 avril 1820, Cormenin rap., R. & L.-II-676.

Considérant qu'il s'agit, sur le point de compétence, *de déterminer la validité* et les effets du décret du 5 oct. 1808, et que cette interprétation n'appartient qu'à l'autorité administrative.

La détermination de la validité d'un arrêté de l'administration centrale d'un département est également réservée à l'Administration.

C. E. conflit, de La Chapelle contre de Mallet. Ord. 17 juillet 1822 (5508), Maillard rap., Lebon 1822-II-72.

Considérant qu'il s'agit, dans l'espèce, de statuer sur la valeur et les effets de l'arrêté de l'administration centrale... et que sous ce rapport, l'affaire ne peut être jugée que par l'Administration.

Même solution pour un arrêté municipal. La loi du 28 avril 1832 consacrera la solution contraire. Toutefois, dans la mesure où l'arrêt refuse aux tribunaux le droit d'accueillir un recours direct en annulation, il reste valable aujourd'hui encore.

Cass. Crim. cassant, 25 nivôse an VII, Coucel contre Ministère public. Sirey chr. t. I-1-159.

Considérant sur le premier moyen que, si l'arrêté de l'administration municipale du canton de Valence du 5 vendémiaire dernier est contraire à la loi, c'est à l'Administration centrale du département que Coucel doit recourir pour en solliciter l'annulation, attendu que *le tribunal ne peut prononcer sur la validité d'un acte administratif*.

La Restauration maintient avec fermeté l'interdiction pour les tribunaux d'examiner la régularité des actes administratifs. Témoin, la décision suivante rendue en matière d'émigration.

C. E. conflit, Palmerini contre l'agent judiciaire du Trésor, Ord. 4 sept. 1822, Villefosse rap., Lebon 1822-II-301, R. & L.-III-272,

Considérant que d'après toutes les lois de la matière, l'inscription sur la liste des émigrés et la radiation de cette liste sont des *actes administratifs*, qu'ainsi *c'est à l'administration seule qu'il appartient de déterminer le sens et la valeur de ces actes*;

Que, par conséquent, le tribunal de 1^{re} instance et la Cour Royale de Paris, en statuant sur ladite question, ont excédé les bornes de leur compétence, et qu'en cet état, le conflit d'attribution a été valablement élevé par le préfet de la Seine.

être soumis à l'examen des tribunaux judiciaires. » Cass. Crim. rej. 4 déc. 1823, Hyacinthe Tavera, Sirey chr. t. VII-1-349, et la note critique, pour des raisons politiques : l'ordonnance en question aurait été inconstitutionnelle. La Chambre criminelle ne renvoie pas aux autorités administratives. Le Conseil d'État se serait d'ailleurs déclaré incompétent, vis-à-vis d'un règlement d'administration publique. Voir *infra*, n° 82.

L'appréciation des actes relatifs à la comptabilité publique n'appartient pas non plus aux tribunaux.

C. E. conflit, Ducommun contre ministre des Finances. Ord. 28 fév. 1828, de Broé rap., Lebon p. 183, R. & L.-IV-289.

Considérant qu'il s'agit, dans l'espèce, de valeurs données par un comptable en garantie de sa comptabilité;

Que la question de savoir si ce comptable a été valablement libéré et s'il doit lui être fait remise desdites valeurs ne peut être résolue que par l'*appréciation d'actes administratifs*, et de pièces de comptabilité sur lesquelles il n'appartient qu'à l'autorité administrative de prononcer.

La Cour de cassation adopte la même attitude (validité d'un paiement effectué à un agent du gouvernement).

Cass. civ. cass. 28 oct. 1807, Desmeth contre Brouhoven. Sirey chr. t. II-1-443.

Considérant qu'il résulte de ces lois (16/24 août 1790 et 16 fructidor an III) que les tribunaux ne peuvent connaître des actes administratifs, ni des objets qui intéressent le domaine national, ni par conséquent, de la validité d'un paiement reçu par un agent du gouvernement.

Considérant que, dans l'espèce, la question soumise aux tribunaux... donnait lieu à la question préjudicielle de savoir si le paiement fait par Desmeth au receveur de l'enregistrement est valable; qu'ainsi, avant de statuer sur la demande qui lui était soumise, la Cour d'appel aurait dû surseoir jusqu'à ce que les parties se fussent pourvues administrativement et eussent fait juger cette question préjudicielle...

C'est ainsi qu'en cas de contestation entre deux particuliers au sujet d'un fonds, une des parties invoquant un titre d'acquisition administrative, l'autre partie rapportant un bail passé également par l'Administration, il y a compétence administrative, car il s'agit de « prononcer sur la validité d'actes administratifs ».

Cass. Req. 29 thermidor an X, intérêt de la Loi (Duhamel) Sirey chr. t. I-1-684.

78 bis. Les parties tenteront vainement de prendre un biais pour amener le tribunal à se prononcer sur la validité d'un acte administratif; ils recourront en vain à la procédure de l'inscription de faux qui ne peut jouer ici, sous peine de fausser tout l'équilibre entre les autorités administratives et judiciaires.

Cass. civ. cassant, 21 mai 1827, Fargues contre Rigaud, Sirey chr. t. VIII-1-602.

Attendu que, suivant les lois de 1790 et de l'an III, les fonctions judiciaires sont distinctes et séparées des fonctions administratives, et

que les juges ne peuvent en aucun cas troubler les opérations des corps administratifs....

Qu'une inscription de faux dirigée contre de pareils actes (d'aliénation de domaines nationaux) n'est autre chose qu'une demande tendant à les faire annuler; qu'il appartient par conséquent à l'autorité administrative, seule compétente pour juger la validité ou l'invalidité de ces actes, de décider si l'inscription est admissible, de l'admettre, le cas échéant, sauf si elle est admise à renvoyer le jugement aux tribunaux conformément à l'article 20 du décret du 22 juill. 1806.

Que par la même raison, si l'inscription est portée devant un tribunal, incidemment à une demande principale dont il est valablement saisi, ce tribunal est incompétent pour l'admettre immédiatement, et est tenu de surseoir au jugement du fond, s'il y a lieu, et de renvoyer les parties devant l'autorité administrative, pour être procédé par elle à l'examen des actes argués et à l'admission de l'inscription s'il y échoit...

Que ce renvoi est de plus en plus nécessaire lorsqu'il existe déjà devant l'administration une demande tendant à l'annulation des mêmes actes; et on ne peut en aucun cas, se dispenser de remplir ce préalable, sous prétexte que le caractère des actes est dénié, puisqu'il suffit qu'ils aient les caractères extérieurs d'actes administratifs de la compétence de l'autorité administrative, pour que la connaissance en soit dévolue à cette autorité.

Qu'enfin autoriser les tribunaux à admettre immédiatement l'inscription contre de pareils actes et à les annuler sans ce préalable, sous prétexte que si, de l'issue de l'inscription, il résulte qu'ils n'ont point d'existence réelle, il s'en suivra qu'ils n'émanent point de l'administration, et que la compétence de l'autorité administrative manque, ce serait évidemment s'immiscer dans les fonctions de cette autorité, et ouvrir la porte aux discussions et aux inconvénients que la loi a eu pour objet de prévenir en lui attribuant la connaissance dont il s'agit...

Cet arrêt apporte d'utiles précisions. Il écarte la compétence judiciaire, d'abord dans le cas où la demande d'annulation de l'acte administratif est portée de façon principale devant le tribunal : c'est le cas extrême. Puis il repousse la compétence judiciaire dans l'hypothèse où la validité de l'acte administratif n'est mise en cause qu'accessoirement au principal : il y a lieu alors à renvoi de la question préjudicielle devant l'autorité administrative. Enfin, l'incompétence judiciaire est plus nette encore quand, parallèlement à l'instance judiciaire, un recours pour excès de pouvoir a été formé « devant l'administration ».

Cet arrêt, rappelons-le, date de Charles X. Il n'est donc pas suspect de complaisance à l'égard de l'autorité administrative.

*
* *

Mais une juridiction peut être amenée, non plus à apprécier la légalité d'un acte administratif, mais seulement à en interpréter le sens. Son attitude n'est alors guère différente.

§ 2.

L'INTERPRÉTATION DU SENS
DES ACTES ADMINISTRATIFS

79. I. — A cette époque, la distinction entre l'appréciation de validité et l'interprétation du sens d'un acte n'est pas toujours faite avec la rigueur doctrinale actuelle. Les arrêts mêlent souvent les deux questions. Après avoir constaté qu'il y a lieu de « déterminer la validité » d'un décret, le Conseil ajoutera qu'une telle « interprétation » n'appartient qu'à l'autorité administrative.

C. E. conflit, commune de Saint-Mandé, 25 avril 1820, cité *supra* n° 78.

Mais quoique les requérants et les juges n'établissent point toujours la frontière entre les deux procédés, il reste que dès le début du siècle dernier, la question a été maintes fois tranchée. Au reste, la simplicité de la solution de l'époque rend en grande partie la distinction inutile.

On sait que celle-ci est aujourd'hui faite avec soin. Les tribunaux peuvent « fixer le sens et déterminer la portée » (T. C. Septfonds précitée *supra* n° 77) des actes réglementaires, mais non des actes individuels (T. C. 14 nov. 1938, D. P. 1938-III-68).

A l'époque qui nous intéresse, l'examen de la régularité de l'acte comme la recherche de sa portée et de ses effets échappent aux tribunaux, car dans l'un et l'autre cas, on estime être en présence de questions « frappant la substance des actes administratifs ».

L'important arrêt Godard met bien en valeur cette intangibilité de l'acte administratif qui ne peut souffrir même d'être interprété par les tribunaux. Toute la défiance révolutionnaire à l'égard des corps judiciaires se retrouve dans cet arrêté des consuls.

C. E. conflit, Godard contre Benoît. Arrêté 5 fructidor an IX (23 août 1801), inséré au *Bulletin des Lois*. R. & L.-I-6.

Considérant que la loi du 16 fructidor an III, en défendant expressément aux tribunaux de connaître des actes administratifs a bien déterminé la compétence de l'autorité administrative en tout ce qui touche l'application et l'exécution immédiate des actes émanés d'elle;

Qu'ainsi, les acquéreurs des domaines nationaux ne peuvent régulièrement recourir aux tribunaux pour les faire expliquer sur ce qui a été vendu par l'autorité administrative et sur l'individu auquel la

vente a été faite; que ces questions qui frappent essentiellement sur la substance des actes faits par l'autorité administrative, ne peuvent être mieux résolues que par cette autorité;

Que, dans le système contraire, il dépendrait des tribunaux par forme d'application ou d'interprétation, de modifier, dénaturer, et même anéantir les actes de l'autorité administrative...

80. II. — L'examen de la jurisprudence fait ressortir combien est générale l'interdiction de déterminer la portée des actes administratifs. Dès lors qu'il y a doute sur la régularité (*supra* § 1) ou la substance d'un acte administratif, le tribunal doit surseoir à statuer pour le faire expliquer, modifier ou réformer.

Cass. civ. cassant. 9 juill. 1806, Bobé, Sirey chr. t. II-1-263.

La règle s'applique à un décret de conflit. Dans une affaire assez curieuse, la Cour d'appel, dans son souci de ne pas toucher à la décision de conflit — fût-ce pour l'interpréter — ne trouve pas mieux que de l'ignorer, et par suite, de ne point l'appliquer. La Cour de cassation met les choses au point.

Cass. civ. cass. 17 nov. 1812, Lubersac contre Sainte-Marie. Sirey chr. t. IV-1-224.

Attendu que le décret du 8 août 1810 en cassant et annulant (sur conflit) l'arrêt de la Cour de Paris du 3 juill. 1810, *n'était susceptible d'aucune interprétation*.

D'où il suit qu'en jugeant que ledit arrêt continuerait d'être exécuté, sur le prétexte que ladite Cour ne pouvait interpréter ledit décret, elle y a contrevenu de la manière la plus formelle... casse.

Même défense au regard d'une ordonnance. Il s'agit, en l'espèce, d'un arrêt du Conseil d'État ¹ mais la formule de l'arrêt est générale.

C. E. conflit, d'Annebault contre Régie des Domaines. Ord. 28 févr. 1827, Lebeau rap., Lebon, p. 125, R. & L.-IV-149/150.

... Mais que l'autorité administrative est seule compétente pour statuer sur les autres questions... qui tendent... à interpréter le sens et à déterminer les effets de notre ordonnance du 1^{er} déc. 1824.

Aussi bien, le Conseil l'a-t-il jugé pour une ordonnance non contentieuse.

1. Même solution pour un arrêt de l'ancien Conseil du Roi. C. E. Cl^e Ling, D. 6 févr. 1811, R. & L.-I-259, cité *supra* n° 67 en note; adde C. E. d'Annebault, ord. 21 mars 1821 (4431), R. & L.-III-42, signalé *infra* titre II au n° 147. Mais solution contraire pour les arrêts du Conseil du Roi rendus en matière judiciaire. V. II^e partie, titre II, n° 185, affaire Pinteville-Cernon, Perreau et consorts, D. 30 juin 1813, R. & L.-I-459.

C. E. conflit, Héritiers Baudenet, Ord. 30 avril 1828, Feutrier rap. Lebon p. 414, R. & L.-IV-333/334.

Considérant que la contestation ne peut être jugée que par l'interprétation de l'ordonnance royale du 6 juin 1821, et qu'ainsi l'autorité judiciaire était incompétente pour y statuer.

La solution est la même dès lors qu'on est en présence d'un acte du gouvernement que le tribunal ne peut interpréter et dont il ne peut déterminer l'étendue ni les effets.

C. E. conflit, de Piré contre Régie des Domaines. Ord. 10 août 1825, Peyronnet rap., Lebon p. 433.

Le tribunal de Rennes avait voulu trancher le point de savoir si une action en recours, pour sûreté de laquelle l'État avait pris inscription hypothécaire, avait été ou non comprise dans la remise des biens faite à un émigré.

Considérant... qu'en jugeant cette question, le tribunal de Rennes a interprété l'acte du gouvernement qui avait prononcé ladite remise, et en a déterminé l'étendue et les effets, ce qui est hors de la compétence de l'autorité judiciaire.

L'acte administratif est compris dans son sens large. Il sera tel s'il consiste en un consentement du gouvernement à une délégation de créance sur l'État faite par un fournisseur à un sous-fournisseur. Il est nécessaire de se pourvoir devant l'Administration pour obtenir une explication préjudicielle sur la prétendue acceptation du gouvernement.

Cass. civ. cassant, 3 mai 1813, Marcel contre Bourdon, Sirey chr. t. IV-1-342.

La jurisprudence relative aux actes émanés du gouvernement reste valable pour les arrêtés préfectoraux...

Cass. civ. cassant, 24 mars 1819, Garrigou contre Poursillé, Sirey chr. t. VI-1-49.
(Arrêté pris sur pétition d'un particulier.)

... ou pour les actes de l'Administration centrale.

C. E. conflit négatif, Brunet contre Payre. Ord. 27 avril 1825, Peyronnet rap., Lebon p. 210.

Considérant sur la compétence du tribunal de Saint-Girons, qu'il s'agissait, devant ce tribunal, de statuer sur les effets d'un acte de l'Administration centrale, dont ce tribunal ne pouvait connaître.

Addé :

C. E. conflit, de La Chapelle contre de Mallet. Ord. 17 juill. 1822 (5508). Maillard rapp., Lebon 1822-II-72, cité *supra* § 1.

... ou pour une ordonnance du bureau des finances de la généralité de Caen en date du 5 novembre 1757.

Cass. civ. cassant, 13 déc. 1830, Danjou-Paysant contre commune de Mathieu, Portalis prés., Sirey (d'origine) 1831-I-383.

Attendu que dans cet état, il y avait doute, et par conséquent *nécessité d'interprétation de deux actes essentiellement administratifs* ;

Et qu'en interprétant elle-même, notamment à l'aide d'un jugement portant adjudication sur expropriation forcée du 31 déc. 1806, cette ordonnance du bureau des finances et cet acte de vente nationale qui, lui-même, avait déjà été renvoyé par un de ses arrêts, à l'interprétation de l'autorité administrative, la Cour... a formellement violé les lois.

81. III. — Cè dernier arrêt indique en même temps que les tribunaux ne connaissent point de certaines opérations administratives, qui constituent des actes administratifs. En l'espèce, c'est une vente nationale.

Ce pourrait être aussi le partage administratif des biens d'un émigré¹.

C. E. Deshoms contre Deshoms. Décret 3 janv. 1812, R. & L.-I-311.

Il a par contre été jugé que, si un partage administratif contient des omissions, ce n'est pas l'interpréter, dans le sens des lois qui défendent aux tribunaux de connaître des actes administratifs que de procéder à son examen et de constater les omissions, voire de les réparer si elles étaient « réparables ».

Cass. Req. 23 nov. 1829, Kérédec contre Tranchant des Tulois; Favart de Langlade prés., Sirey chr. t. IX-1-389.

Sur le quatrième moyen consistant dans l'incompétence, l'excès de pouvoir et la violation des lois qui défendent aux tribunaux de connaître des actes administratifs;

Considérant qu'aucune contestation ne s'est élevée devant la Cour

1. Cf. en matière d'émigration, pour l'interprétation d'un arrêté de liquidation :

C. E. Lacroix-Durepaire contre Villoutreix de Sainte-Marie, Ord. 20 mars 1822, Villemain rapp., Lebon 1822-I-290.

« Considérant qu'il s'agit dans l'espèce de déterminer si la somme de 26.152 fr. dont le paiement est poursuivi par les Demoiselles Durepaire faisait partie des créances liquidées par l'arrêté du 23 pluviôse an XI, et que l'Administration est seule compétente pour décider cette question par l'interprétation dudit acte. »

Royale sur l'interprétation de l'acte administratif du 17 brumaire an VII, qu'il ne s'est agi que de savoir s'il contenait des omissions réparables, question qui était évidemment de la compétence des tribunaux.

L'Administration retrouve sa compétence, à tout le moins pour juger de la question préjudicielle, quand sa responsabilité est engagée à la suite des actes qu'elle a pris.

Dans l'espèce citée ci-dessous, sa responsabilité aurait été engagée à la suite de l'inexécution de travaux publics prescrits par les actes en cause.

C. E. Jouselin contre ville de Blois. Ord. 17 juin 1818 (3000), R. & L.-II-364. (Ce n'est pas un arrêt de conflit.)

Considérant que l'action du sieur Jouselin avait pour objet de faire condamner la ville de Blois à des travaux auxquels il la soutient obligée en vertu d'actes administratifs, et à des dommages-intérêts pour les torts que lui avait causés l'inexécution desdits travaux;

Considérant que, si la ville de Blois, dans ces exceptions à cette demande, prétendait n'être point engagée par les actes administratifs que le sieur Jouselin lui opposait, et qu'elle y était même étrangère, il s'agissait dès lors d'interpréter lesdits actes;

Qu'en conséquence, le tribunal, avant de statuer, aurait dû renvoyer les parties devant l'Administration pour y faire interpréter ces actes, sauf à prononcer ensuite, s'il y avait lieu, sur les demandes portées devant lui.

L'acte d'affectation d'un immeuble devant servir au logement du desservant d'une paroisse ne peut être interprété que par l'Administration.

C. E. conflit, commune de Saint-Mandé contre Bochard de Chamigny. Ord. 25 avril 1820, Cormenin rap., R. & L.-II-676.

Adde dans le même sens (affectation au culte) :

C. E. conflit, Graziani. Ord. 8 sept. 1824, Cormenin rap., Lebon p. 585, R. & L.-III-526.

Considérant qu'il s'agissait d'interpréter et de déterminer le mode d'exécution d'un acte d'administration qui a affecté à un service public les bâtiments de l'ancien couvent de Campoloro; qu'ainsi l'autorité judiciaire n'était pas compétente.

82. IV. — Dans toutes les espèces rencontrées, on se trouve en présence de décisions individuelles plutôt que d'actes réglementaires. La question se pose donc de savoir si la solution adoptée dès cette époque n'est pas identique au système actuel. A vrai dire, les jugements et arrêts ne semblent pas s'arrêter à cette distinction; leur énoncé est absolument général et ce n'est qu'à l'examen des faits de la cause, et non à la lecture des

considérants, que l'on se rend compte que les affaires ont trait à des cas individuels.

Il ne faut pas oublier que, dans la procédure du recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'État déclare irrecevables les pourvois formés contre les actes de nature réglementaire. Ce n'est qu'après 1830 qu'il assouplira cette règle. Voir Landon, *op. cit.*, n° 59, p. 90-91.

82 bis. Un essai de délimitation des droits respectifs des tribunaux et de l'Administration doit être noté.

Les juridictions ordinaires possèdent le droit d'interpréter des actes intervenus à l'occasion de certaines opérations réglées par les lois de police. Elles peuvent même « déclarer les droits » qui résultent de ces actes pour les parties en cause. Là se borne leur pouvoir : les tribunaux ne peuvent prescrire de mesures relatives à l'exercice desdits droits par les parties. Cette distinction un peu subtile s'éclaire à la lecture de l'arrêt qui l'énonce.

Il s'agit d'une des décisions rendues dans l'affaire Grétry dont il a déjà été question (*supra*, Introduction générale, titre II, n° 52).

Il ressort de l'arrêt que l'exécution des lois en matière d'inhumation appartient à l'Administration. Les actes ou transactions privés intervenus à cette occasion, dans l'espèce, le don du cœur de Grétry à la ville de Liège, peuvent être interprétés par les tribunaux. C'est à eux qu'il appartient de déclarer les droits qui résultent pour chacune des parties de ces actes ou transactions, en particulier — ici — le droit de posséder le cœur.

Mais l'exercice de ce droit, à savoir l'enlèvement du cœur, est subordonné aux décisions de l'Administration, car l'ordre public est engagé, ou, plus simplement, la matière de l'inhumation est matière de police. Par suite, la Cour d'appel ne pouvait prescrire l'enlèvement du cœur sans sortir des limites de sa compétence.

C. E. conflit, Héritiers Grétry contre bourgmestre et échevin de Liège (ou Flamand-Grétry contre les bourgmestres de Liège). Ord. 2/5 août 1823, Cormenin rap., insérée au *Bulletin des Lois*, Lebon p. 550-557, R. & L.-III-390.

Considérant, sur le conflit, qu'on ne peut disposer de la dépouille mortelle de l'homme que conformément aux lois qui protègent les cendres des morts, l'honneur des familles, et qui assurent le maintien de la salubrité, de la décence et de l'ordre public et que l'exécution des lois en cette matière appartient exclusivement à l'autorité administrative;

Considérant que, si l'autorité judiciaire a le droit incontestable d'interpréter les actes ou les transactions qui peuvent intervenir à

cette occasion, et de déclarer les droits qui en résultent pour chacune des parties, l'exercice de ces droits est essentiellement subordonné aux décisions de l'autorité chargée de veiller au maintien de l'ordre et de la salubrité publique, en tout ce qui concerne les inhumations ou exhumations et la police des sépultures;

Considérant que, dans l'espèce, la Cour royale de Paris ne s'est pas bornée à interpréter les actes des parties et à déterminer leurs droits relativement à l'objet de leur contestation, mais qu'elle a prescrit des mesures relatives à l'exercice de ces droits, lesquels ne pouvaient être réglés et fixés que par l'autorité administrative.

Cet arrêt illustre parfaitement le départ délicat, mais logique, des affaires, exigé par le principe de la séparation des autorités.

Il faut reconnaître cependant les difficultés rencontrées par les autorités pour définir leur compétence.

§ 3.

L'INGÉRENCE DANS L'EXÉCUTION DES ACTES ADMINISTRATIFS

83. Pas plus que les tribunaux ne peuvent apprécier la validité ou interpréter le sens des actes administratifs, il ne leur est possible d'intervenir dans l'exécution de ces actes. Ce serait, pour eux, le moyen de faire obstacle aux décisions administratives.

Une décision ministérielle avait sursis à la mise en possession d'un engagiste; les tiers auxquels l'engagiste avait conféré des droits sur les biens soumissionnés demandèrent aux tribunaux de déclarer ces droits obligatoires pour le domaine. Mais une telle action tendait évidemment à remettre en question l'acte administratif : le tribunal n'en pouvait connaître.

C. E. conflit, de Corneille contre Régie des Domaines. Ord. 19 janv. 1825, Lebeau rap., Lebon, p. 32, R. & L.-III-553.

Considérant... que les jugements et arrêts intervenus ont statué sur les mesures d'exécution prescrites par ladite décision dont l'administration supérieure a seule pouvoir de connaître; qu'ainsi les tribunaux étaient incompétents.

Par ailleurs, si la décision administrative définitive est en suspens, les tribunaux doivent attendre sa publication avant de statuer.

C. E. conflit, Delbeck contre Régie des Domaines. Ord. 17 août 1825, Lebeau rap., Lebon p. 479, R. & L.-III-631¹.

Considérant que notre ordonnance du 1^{er} déc. 1824 (R. & L.-III-536) a sursis à la prise de possession par la dame d'Annebault de la Forêt de Montfort, sans préjudice des droits et actions de ladite dame, relativement aux effets de la quittance du 2 août 1776, et que dans cet état, et jusqu'à décision définitive sur ce point, l'autorité judiciaire est incompétente.

Une fois la décision définitive intervenue, les tribunaux ne peuvent que l'appliquer. Ils doivent en particulier s'incliner quand l'Administration s'est expliquée sur la portée de ces actes.

Cass. crim. cassant, 5 ventôse an VII, Roy contre ministère public, Sirey chr. t. I-1-173/174.

... et attendu qu'en supposant que la décision du ministre des Finances n'eût pas été claire, les difficultés qu'elle aurait pu présenter ayant été expliquées administrativement par la Régie des Domaines nationaux et de l'Enregistrement, qui est une autorité administrative, les juges du tribunal criminel du département de l'Eure ne pouvaient *plus s'immiscer dans l'examen de ladite décision*, la modifier, ni la restreindre; qu'en le faisant, ils ont empiété sur une autorité administrative, commis un excès de pouvoir, et contrevenu à l'article 13, titre II, de la loi du 24 août 1790, et à la loi du 16 fructidor an III.

On peut conclure avec le célèbre arrêt de la Cour de cassation du 13 mai 1824,

Cass. req. 13 mai 1824, Maynoncourt contre Aymonet de Contrégglise et Vuilleret. Sirey chr. t. VII-1-460 à 462. Pardessus rap.

Attendu que, s'il importe à l'ordre public de maintenir le principe fondamental du droit actuel sur la distinction entre les fonctions judiciaires et les fonctions administratives, que la seule conséquence qui résulte de ces lois (des 16 et 24 août et 16 fructidor) est que les cours et tribunaux sont dans la double impuissance d'exercer les fonctions administratives et de *soumettre les actes administratifs à leur censure*, en les infirmant, les modifiant...

Mais la compétence administrative — même au regard des actes administratifs — a une limite.

On ne peut, poursuit l'arrêt, sans abuser des termes des lois précitées... laisser à la discrétion d'un plaideur téméraire, le droit de suspendre le cours de la justice en élevant des doutes contre l'évidence, en soutenant qu'il est nécessaire d'interpréter ce qui ne présenterait ni équivoque, ni obscurité...; que les cours et tribunaux... doivent,

1. Ces deux arrêts (Corneille et Delbeck) font partie de l'affaire d'Annebault, qui a donné lieu à au moins neuf arrêts du Conseil de 1821 à 1833. Voir *infra* n° 147 et suiv.

en cas de doute renvoyer à l'autorité administrative (mais ils doivent si) l'acte ne leur paraît offrir ni équivoque, ni obscurité, ni doute sur le fait qu'il déclare ou sur la propriété qu'il attribue, ils doivent, sauf le cas de conflit légalement élevé, retenir la cause et la juger.

Quand l'intangibilité de l'acte est assurée, aucune raison ne milite en faveur de la compétence administrative. Les tribunaux retrouvent leur compétence, puisque les mesures de sauvegarde de l'acte administratif sont désormais inutiles.

SECTION III

LA PROTECTION INUTILE DE L'ACTE ADMINISTRATIF

84. Quand la sauvegarde de l'acte administratif est assurée, les tribunaux retrouvent leur compétence. Il leur est permis d'appliquer simplement l'acte (§ 1). Dans certains cas, par ailleurs, l'acte ne fait point obstacle à la compétence judiciaire (§ 2).

§ 1.

L'APPLICATION DE L'ACTE ADMINISTRATIF PAR LE TRIBUNAL

85.

Cass. req. 9 août 1825, Lenez-Cotty de Brécourt contre la duchesse de Béthune-Charost. Sirey chr. t. VIII-1-171.

Attendu, en droit, que, s'il est rigoureusement défendu aux tribunaux de violer et même d'interpréter les actes émanés de l'autorité administrative, il leur est impérieusement enjoint d'en faire l'application et d'en ordonner l'exécution lorsqu'ils sont clairs et précis.

Tel est, excellemment résumé, le principe qui doit inspirer l'attitude des tribunaux.

Lorsqu'un de ceux-ci se trouve en présence d'un acte dont le sens est clair et la portée définie, il est tenu d'en faire application.

Un arrêt est par suite parfaitement régulier et n'a point « entrepris sur l'acte administratif » s'il se borne, dans son énoncé, à rappeler littéralement les termes de cet acte.

C. E. conflit, commune de Saint-Germain-en-Laye contre Guettard. Ord. 5 nov. 1823 (6224), Cormenin rap., Lebon p. 717, R. & L.-III-411.

Considérant qu'il ne s'agissait pas dans l'espèce, d'interpréter l'acte d'adjudication du 28 déc. 1813, mais seulement d'appliquer entre les parties la clause dudit acte, dont la Cour royale s'est bornée à rappeler littéralement les termes.

(Il s'agissait d'une vente des domaines de l'État par la Caisse d'amortissement, loi 20 mars 1813).

Le Conseil d'État s'est expliqué longuement sur les motifs de cette règle et sur les limites de la compétence administrative. L'affaire qui a donné lieu à la décision suivante est intéressante, car elle est relative à la matière des domaines nationaux dans laquelle la compétence administrative est particulièrement étendue.

C. E. conflit, Viard et consorts contre Souhait. Décret 26 sept. 1811, R. & L.-I-297.

Considérant que les lois qui attribuent à l'autorité administrative le droit d'interpréter le sens des actes de vente des domaines nationaux ont eu pour objet de défendre de toute atteinte les actes entre l'État et les particuliers; que, dans la contestation dont il s'agit, la validité, ni l'effet desdits actes ne sont point attaqués; qu'elle a lieu entre deux acquéreurs de domaines nationaux sur les limites d'acquisitions contiguës et qu'ils tiennent également de l'État; qu'elle roule uniquement sur ce qu'ils veulent expliquer leurs actes de vente, l'un par une disposition spéciale, l'autre par l'ensemble des dispositions qu'ils renferment;

Que lesdits actes n'offrent rien d'obscur, et qu'il s'agit pour les tribunaux de les appliquer et non de les interpréter; que l'État n'a par conséquent aucun intérêt à soustraire les parties à leurs juges ordinaires.

La notion d'*acte clair* apparaît déjà comme le critère qui est à la base de la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour de cassation. Les arrêts de cette dernière Cour sont surtout nets à partir de 1832 (V. *Sirey Table générale 1791-1850*, V^o *Autorités administratives* n^o 55), mais ils ont des précédents.

Cass. civ. rej. 4 fév. 1812, Joly contre commune de Vauvillers, *Sirey chr.* t. IV-1-19/20 (y voir l'exposé des faits et moyens).

Attendu sur le deuxième moyen que la nation a vendu à la charge des droits des communes, droits que le sieur Joly a lui-même formellement reconnus; *que, par conséquent, il ne s'agissait nullement de l'interprétation, mais bien de l'exécution d'un acte administratif non ambigu.*

Les tribunaux sont à nouveau compétents quand l'interprétation porte, non pas sur un acte administratif, mais sur un « titre ancien », ainsi qu'on le verra en détail dans la deuxième partie (titre II, n^o 183).

C. E. conflit négatif, Hervy contre Lédou. Ord. 20 nov. 1816, R. & L.-II-140.

Enfin, le tribunal peut conserver sa compétence malgré la présence d'un acte administratif dans une autre hypothèse.

§ 2.

L'ACTE ADMINISTRATIF NE FAIT PAS OBSTACLE A LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE

86. L'acte administratif fait normalement obstacle à ce que les tribunaux connaissent d'une réclamation

C. E. conflit, Matignon. Ord. 14 juill. 1830 (9446), de Gourgues rap. Lebon, p. 358, R. & L.-IV-632/633.

Considérant qu'il a été statué dans la question, dont le sieur Matignon a saisi le tribunal, par une décision de notre ministre des Finances, et que, dès lors, le tribunal civil de Bordeaux ne pouvait connaître de cette réclamation.

Il n'en est cependant pas toujours ainsi :

a) Dans certains cas, la compétence judiciaire apparaît comme une sorte de sanction à la nullité — on dirait même à l'inexistence — d'un acte administratif. La situation n'est pas sans analogie avec celle de la voie de fait dans la jurisprudence actuelle ¹.

C. E. de Noailles contre Revin (affaire prince de Poix). Ord. 23 oct. 1816 (2430). R. & L.-II-133.

Un arrêté du département de Saône-et-Loire du 3 avril 1793 avait opéré la liquidation d'une créance contre un émigré. Cette autorité administrative était incompétente; sa décision ne fut, en outre, pas suivie d'effet. L'arrêté ne fait pas obstacle à la compétence judiciaire.

b) Dans d'autres cas, l'acte de l'Administration a réservé telle question qui est du ressort des tribunaux : il ne fait donc pas obstacle à la compétence judiciaire. Ainsi en est-il de la réserve de la question de propriété ².

1. Cf. les développements de E. Laferrière, *Juridiction administrative*, 2^e éd. 1896, t. I, p. 478. Cf. aussi la notion d'acte « inexistant ».

2. On trouvera d'autres exemples à propos de l'étude du droit de propriété *infra* II^e partie, titre II, n^o 210.

C. E. Blondeau de Laurière contre les Héritiers Mérignet. Ord. 3 mai 1822 (5246), Cormenin rap., Lebon 1822-I-455.

Considérant que les biens en litiges n'ont été délaissés au sieur Mérignet, par l'arrêté de l'administration, que *sous la réserve conditionnelle* exprimée audit arrêté par le domaine qui représentait alors le sieur de Laurière, qu'on ne viendrait pas à découvrir, dans les papiers domestiques du sieur Blondeau de Laurière, quelques actes qui détruisissent les prétentions du sieur Mérignet à la *propriété des biens en litiges*. (L'arrêté ne fait point obstacle à la compétence judiciaire.)

De délicats problèmes se trouvent posés quand, dans la même affaire, apparaissent des points qui relèvent de l'Administration et d'autres de l'autorité judiciaire. Le Conseil distingue soigneusement les deux ordres de questions. Le fait de statuer administrativement sur l'un d'eux n'empêche point de statuer judiciairement sur l'autre. C'est le cas, symétriquement opposé à celui qui fut examiné plus haut, dans lequel les tribunaux « ne touchaient pas » à l'acte administratif (*supra* n° 75).

C. E. conflit négatif, Brunet contre Payre. Ord. 27 avril 1825, Peyrounet rap., Lebon p. 210.

En ce qui touche la (deuxième) créance de 540 francs, considérant que la décision... de 1795 (autorisant le remboursement d'une première créance de 850 francs, et ordonnant la remise du domaine qui en était le gage) ne fait aucune mention de cette obligation;

Qu'ainsi cette décision ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action personnelle que les héritiers Brunet croiraient pouvoir introduire, contre qui de droit, devant les tribunaux, pour le remboursement de cette (deuxième) créance.

*
* *

87. (transition)

L'action administrative ne peut cependant se ramener d'une manière irréductible à l'acte administratif, ou si l'on préfère, cet acte n'est qu'un des aspects de l'action de l'Administration. Celle-ci se livre aussi à de nombreuses opérations correspondant à ses diverses attributions. Elles vont être examinées maintenant, dans un titre II.

TITRE II

LES OPÉRATIONS ADMINISTRATIVES

§ INTRODUCTIF

88. (acte et opération administratifs).

Pour remplir les attributions qui lui sont dévolues, l'Administration est amenée à effectuer certaines opérations. Elle dirige des travaux, passe des contrats, organise des services, manie des fonds. Un acte administratif se trouve souvent à l'origine de ces opérations, soit qu'il les ordonne, soit qu'il en règle les modalités d'exécution. Cet acte suffit à lui seul — on l'a vu au titre I — à déterminer la compétence administrative. Mais il ne représente qu'un aspect d'un ensemble plus complexe.

L'*opération administrative* ne peut toujours se réduire à cet acte administratif, quelque extension que l'on tente de donner à cette dernière notion. Des opérations échappent à la compétence des tribunaux par leur nature, ou simplement par attribution de la loi, sans qu'il soit besoin de les ramener à une décision administrative. Déjà, la loi des 16-24 août 1790 interdisait aux tribunaux de s'immiscer dans les opérations des corps administratifs. Mais il faut surtout rappeler les termes de l'arrêté du Directoire du 2 germinal an V cité par Ed. Laferrière, *Juridiction administrative*, 2^e édition 1896, t. I, p. 199-200, qui édicte que « dans la classe des affaires administratives se rangent toutes les *opérations* qui s'exécutent par ordre du gouvernement, par ses agents immédiats et avec les fonds fournis par le Trésor public ». Une nouvelle cause de compétence administrative apparaît ainsi, souvent liée à la précédente¹, encore qu'opération administrative et acte administratif ne se confondent pas.

La question se pose dès lors de savoir s'il ne suffit pas de se

1. Cass. civ. cassant, 25 mai 1807, Breuillard contre N... Sirey chr., t. II-1-392.

« ...Que dans cet état, la contestation ayant pour objet une *opération administrative*, un acte émané d'un agent administratif, les tribunaux étaient incompétents pour en connaître. »

trouver en présence d'une entreprise d'intérêt général gérée pour le compte d'une collectivité publique, sous la dépendance d'une autorité administrative — en un mot, d'un service public — pour diriger l'affaire vers l'Administration et l'écarter des juridictions ordinaires. Plus simplement, certaines *matières*¹ ne vont-elles pas ressortir uniquement aux tribunaux administratifs?

L'objet du titre II est de répondre à ces questions.

* * *

89. (plan du titre II).

A cette fin, un certain nombre d'opérations administratives sont examinées sous l'angle de la compétence, à la suite de sondages effectués dans les décisions de justice relatives à telle ou telle « matière administrative ».

L'étude est précédée d'un bref essai sur la notion de service public (chap. I), telle qu'elle est apparue au cours des recherches de jurisprudence. L'exposé porte successivement sur certaines questions de finances publiques (chap. II), sur les contrats et travaux des collectivités publiques (chap. III), enfin sur certaines opérations d'intérêt national (chap. IV).

1. Cass. civ. cassant, 12 mai 1824, de Caqueray contre Badaire, Sirey chr., t. VII-1-459.

« Que les tribunaux ne peuvent connaître de ces sortes de contestations... que leur incompétence étant prononcée à raison de la matière et puisée dans l'ordre public, ne se trouverait pas couverte par le silence. » (Domaines nationaux.)

CHAPITRE I

LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

90. La notion de service public est à la base du droit administratif moderne : elle constitue en particulier le critère essentiel de la compétence administrative.

La locution « service public » est ancienne. Elle se trouve sous la plume de certains auteurs du début du XIX^e siècle. Gérando, dans ses *Institutes de Droit administratif* (t. I, 1829, prolégomènes, p. 15-16) écrivait déjà que le droit administratif peut être considéré relativement aux divers services publics auxquels s'applique la mission confiée à l'Administration¹.

La jurisprudence use quelquefois aussi de l'expression « service public ».

* * *

91. (application).

Pour déterminer la compétence, les décisions font état de l'affectation à un service public d'un immeuble, affectation qui tend à écarter l'intervention des tribunaux judiciaires. Il en sera ainsi, par exemple, pour le service des cultes.

C. E. conflit, Graziani. Ord. 8 sept. 1824, Cormenin rap., Lebon, p. 585, R. & L.-III-526.

Considérant qu'il s'agit d'interpréter et de déterminer le mode d'exécution d'un acte d'administration qui a affecté à un service public les bâtiments de l'ancien couvent de Campoloro, qu'ainsi l'autorité judiciaire n'était pas compétente.

Ou encore du service de la navigation. Ici l'affectation de la dépendance d'un canal navigable entraîne, avec le régime de la grande voirie, la compétence administrative.

C. E. Roy. Ord. 14 juill. 1830 (8556), Legrand rap., Lebon, p. 375, R. & L.-IV-631/632.

Considérant que ledit terrain a été incorporé au canal du Centre et affecté à un service public...

1. Gérando ajoute que « sous cet aspect », on « voit les citoyens dans leur participation aux charges ou aux jouissances communes » ; c'est l'annonce, sous une forme inachevée, des idées de M. Rolland sur la collaboration des particuliers aux services publics.

Dès cette époque apparaît une définition du service public, proche parente de la définition moderne, un siècle avant les arrêts Terrier, Feutry, Fonscolombe et Thérond (1903-1910)¹.

Est considérée comme service public une entreprise créée par l'autorité publique, fonctionnant sous sa surveillance, dans un but d'intérêt général. Telle est la définition qui ressort de l'intéressant arrêt Simon de 1807 (cité *infra*).

Mais on ne tire pas toujours toutes les conséquences possibles de cette définition. Si, dans l'affaire Graziani (1824) citée ci-dessus, le service public semblait entraîner par lui-même la compétence administrative, la décision s'appuie surtout sur la notion d'acte administratif. Dans l'affaire Roy (1830) ci-dessus, la compétence est définie en faisant appel à l'idée de grande voirie, elle-même conséquence du service public.

De même dans l'affaire Simon, à la notion de service public longuement développée, s'ajoute et se mêle celle de police administrative. Voici cet arrêt :

C. E. conflit, Simon contre Grasset et Balguière. Décret 23 avril 1807 (91). R. & L.-I-81/82.

Considérant qu'il existait avant la Révolution, pour le service du port d'Agde, une chaloupe de secours établie et surveillée par l'amirauté de cette ville; que cette chaloupe a été rétablie par l'autorité publique depuis la Révolution, et placée sous la surveillance et l'autorité de l'administration maritime;

Considérant que cet établissement s'étant formé par la permission de l'autorité administrative maritime ressortissait évidemment de cette autorité;

Considérant que le service de cette chaloupe de secours intéresse à la fois la sûreté des vaisseaux de l'État et de ceux des négociants de tous les pays, et qu'elle n'a été établie que dans l'intérêt général de la navigation;

Considérant que la jurisprudence établie par la Cour d'appel de Montpellier serait éversive de tous les établissements de ce genre et que les contestations de la nature de celle survenue entre le sieur Simon (capitaine naufragé) et les négociants d'Agde (dont la société a pour but l'entreprise de secours) ne sont que la suite des dispositions qui concernent la police administrative, puisqu'il s'agit préalablement de savoir si le pilote mis en cause s'est ou non conformé aux règles qui lui sont prescrites et aux instructions qu'il a reçues. (Arrêté du préfet maritime confirmé.)

92. (insuffisance).

Ainsi donc, la notion de service public qui affleure dès cette

1. C. E. Terrier, 6 fév. 1903, D. 1904-III-65; T. C. Feutry, 29 fév. 1908, Lebon, p. 217; T. C. Fonscolombe, 11 avril 1908, Lebon, p. 448; C. E. Thérond, 4 mars 1910, D. 1912-III-57.

époque ne réussit pas à s'imposer. La simple existence d'un service public n'entraîne pas par elle-même compétence administrative, encore qu'elle soit déjà un signe favorable à cette compétence.

L'affaire suivante en est l'illustration. Il s'agit de nouveau d'un immeuble affecté à un service public. La fixation du prix de location appartient aux tribunaux judiciaires, car aucun acte proprement administratif n'est intervenu. C'est l'absence d'acte administratif qui a été déterminante pour rejeter la compétence administrative; la notion de service public n'est pas prise en considération.

C. E. conflit, de Chabrillan. Ord. 17 juin 1818 (3010), Cormenin rap., R. & L.-II-367.

Considérant qu'il s'agit de fixer l'indemnité qui peut être due à raison de la *jouissance de bâtiments affectés à un service public* et qui sont retenus en exécution de l'article 7 de la loi du 5 décembre 1814; que, si cette fixation ne peut avoir lieu de gré à gré, les tribunaux sont seuls compétents pour en connaître;

Considérant que la lettre du ministre de la Guerre, du 27 novembre 1817, qualifiée de décision, n'est qu'une simple proposition qui ne fait pas obstacle à ce que (les requérants) se retirent devant les tribunaux, s'ils ne peuvent s'accorder avec le ministre de la Guerre.

Art. 1. — Arrêté de conflit annulé.

Art. 2. — (Parties renvoyées devant les tribunaux pour y faire procéder à la fixation de l'indemnité due aux sieur et dame de Chabrillan, pour la non-jouissance des bâtiments et terrains sus-mentionnés.)

CHAPITRE II

OPÉRATIONS DE FINANCES PUBLIQUES

93. (introduction et plan).

A priori, les opérations relatives aux finances des collectivités publiques paraissent matière administrative, par excellence.

Les difficultés financières dans lesquelles se débat l'État, sous l'ancien régime comme sous les gouvernements qui se succèdent jusqu'à la Restauration, suffisent à justifier — aux yeux des pouvoirs publics — le refus de laisser les tribunaux se mêler à ces questions; le souvenir du Parlement ne pouvait qu'y contribuer.

Il s'en faut cependant que le partage des compétences soit absolument tranché : des nuances, voire d'importantes exceptions, doivent être marquées à ce sujet.

Il n'est pas possible de passer en revue les innombrables difficultés contentieuses qui surgissent dans l'application des lois d'impôt et de comptabilité publique. On se bornera à des exemples que l'on peut grouper en trois catégories.

La première a trait au règlement des litiges nés du droit régalien d'imposer. La deuxième concerne l'examen de la validité des versements effectués dans les caisses publiques. La troisième s'applique enfin à la situation de l'État débiteur dont la connaissance semble devoir être tout spécialement réservée à l'Administration.

SECTION I

OPÉRATIONS FISCALES

94. Les anciens parlements ne connaissaient généralement pas du contentieux des impôts que se partageaient des juridictions spéciales et les intendants (Cf *supra*, introduction générale n° 3 sq). La Révolution attribua presque tout ce contentieux à l'Administration.

Mais une distinction traditionnelle, dont on peut trouver la trace dès l'ancien régime, est cependant établie entre les Contributions directes et les Contributions indirectes.

§ 1.

LES CONTRIBUTIONS DIRECTES

I. — LE PRINCIPE.

95. Avec la Révolution, les contributions directes (personnelle-mobilière, foncière, patente, puis portes et fenêtres) sont les impôts par excellence. Les litiges à leur sujet sont renvoyés à l'Administration¹.

L'Administration a seule compétence pour décider si une personne est ou non redevable de l'impôt direct.

Cass civ. cassant, 18 fructidor an XI, Boulluyer contre la Régie de l'Enregistrement, Sirey chr. t. I-1-860.

Attendu qu'au pouvoir administratif seul appartient de décider si un citoyen est ou n'est pas sujet à patente;

Attendu que ce principe, assez évident par lui-même, résulte d'ailleurs clairement de la combinaison des articles de la loi du 1^{er} brumaire an VII qui précèdent celui ci-dessus cité (art. 37), puisqu'on y voit que c'est l'Administration municipale qui est chargée de faire les rôles des patentes, et de prononcer sur les réclamations auxquelles ils donnent lieu;

Attendu que si, d'après ces articles, il pouvait s'élever à cet égard quelque doute, il serait pleinement levé par l'article 38 de la même loi...

La Cour fait avant tout appel à l'évidence chère aux « philosophes »; mais à cette raison s'ajoute un argument subsidiaire fondé sur l'émission d'un rôle. On sait que cet argument a été longtemps considéré comme déterminant (Laferrière, *Juridiction administrative*, 2^e éd. 1896, t. I, p. 691-692; Hauriou, *Précis de Droit administratif*, 12^e éd. 1933, p. 971) avant d'être critiqué au moins par une partie de la doctrine moderne (Jèze, Trotabas)².

La Chambre criminelle énonce la même opinion que la Chambre civile.

1. Voir Ed. Laferrière, *Juridiction administrative*, 2^e éd. 1896, t. I, p. 190 et sq.

2. Trotabas, *Contentieux fiscal et juridiction administrative*, Mélanges P. Negulesco, 1935.

Cass. crim. cassant, 2 mai 1811, Contributions indirectes contre Oldenbourg, Sirey chr. t. III-1-337 (Arrêt rendu en matière de patente).

Le Conseil d'État est du même avis.

C. E. Petiniaud, 15 mars 1826, Lebon, p. 163, cité *infra*.

Les questions relatives à l'assiette de l'impôt sont du ressort de l'Administration.

C. E. conflit, Ruffié-David contre le percepteur de la commune de Poisols. Ord. 16 juill. 1817 (2715). R. & L.-II-245. Sirey chr. t. V-2-307/308.

Considérant que le tribunal de 1^{re} instance séant à Carcassonne, saisi d'une contestation relative à une réclamation sur l'assiette et la quotité d'une taxe dans la contribution directe, devait en faire le renvoi sans réserve à l'autorité administrative, seule compétente pour en connaître.

Il en est de même de celles relatives au recouvrement des impositions.

C. E. conflit, Pons contre Estanave. Décret 17 janv. 1814 (1592), R. & L.-I-495.

Considérant que le contentieux relativement au recouvrement des contributions entre le percepteur et le contribuable est attribué au Conseil de préfecture.

En conséquence, les tribunaux ne peuvent juger l'opposition formée aux poursuites, par le contribuable, si l'agent qui les exerce a qualité à cet effet. Adde, C.E. Petiniaud cité *infra*.

Le contentieux des contributions directes échappe ainsi aux tribunaux. Citons encore un exemple relatif aux portes et fenêtres.

Cass. civ. 12 vendémiaire an VIII (Pourvoi dans l'intérêt de la loi). Signalé au Sirey chr. t. I-1-252.

Ce sont plus spécialement les Conseils de préfecture qui en connaissent (et non plus l'Administration active depuis l'an VIII).

C. E. Petiniaud contre Reynaud. Ord. 15 mars 1826, de Rozières rap. Lebon, p. 163, R. & L.-IV-28.

Considérant qu'il s'agissait de décider, d'une part, si le sieur Petiniaud était véritablement débiteur sur ses contributions des sommes réclamées par le (percepteur) et si, par conséquent, des poursuites avaient pu ou non être valablement exercées contre lui; que, sous ce rapport, c'était au Conseil de préfecture qu'il appartenait de statuer, aux termes de l'article 4 de la loi du 17 février 1800 (8 pluviôse an VIII) qui attribue à ces conseils le contentieux des contributions directes.

II. — LIMITES A LA COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE

96. D'importantes limites sont apportées cependant à cette compétence, même à l'intérieur du domaine des contributions directes. Le droit fiscal, malgré une prudence évidente des tribunaux judiciaires, n'a pas encore atteint un degré d'autonomie très poussé.

Il reste encore subordonné au droit civil quand le fait créateur de l'impôt trouve sa source dans un contrat privé.

C. E., Orcel. Décret 23 nov. 1808, R. & L.-I-147.

Considérant que, dans l'espèce, il ne s'agissait pas de déterminer si la contribution foncière était due par le sieur Orcel et quelle en devait être la quotité, mais seulement si le sieur Orcel, en vertu de l'*emphytéose*, était fondé à faire une retenue; que l'interprétation des clauses de cet acte ne pouvait être jugée que par les tribunaux ordinaires.

C. E. ministre des Finances contre Seiller et autres. Ord. 15 oct. 1830, Maillard rap., Lebon p. 457, R. & L.-IV-653/654.

Considérant que la question de contributions soumise au Conseil de préfecture était subordonnée à l'examen des droits résultant pour les propriétaires de la verrerie par l'acte de 1767 auquel la vente nationale se réfère, soit des règles fixées par le Code civil et par la législation forestière relativement aux charges afférentes à ce genre de concession (affouage); que le Conseil de préfecture aurait dû surseoir à statuer sur la demande en dégrèvement jusqu'à ce qu'il eût été prononcé préjudiciellement, par les tribunaux, sur la question de savoir si la contribution foncière était ou non, dans l'espèce, une charge de l'affouage.

Sous réserve de certaines nuances, les tribunaux veillent à la correction des formes que doivent revêtir les voies d'exécution. La question sera étudiée en 2^e partie, titre II, n^o 198, à propos des règles de procédure civile.

§ 2.

LES CONTRIBUTIONS INDIRECTES

97. Supprimées en principe au début de la Révolution, les contributions indirectes n'ont pas tardé à renaître. Pris de scrupules, le législateur, en compensation de l'impopulaire rétablissement de ces impôts, a préféré en remettre le contentieux aux tribunaux judiciaires. Ceux-ci sont considérés alors comme offrant de meilleures garanties aux contribuables.

Le principe est indiscuté :

C. E. Besson et consorts contre directeur général des Contributions indirectes. Ord. 20 janv. 1819, R. & L.-II-455 (Sirey chr. t. VI-2-10).

Considérant que les contestations relatives à la perception des contributions indirectes sont du ressort des tribunaux.

Les tribunaux ont succédé sur ce point aux juridictions financières de l'ancien régime.

C. E., Gausset et autres contre ville de Nîmes. Arrêt 15 nov. 1814, R. & L.-I-544.

Considérant que le différend élevé entre les parties a donné lieu, en 1790, devant la Cour des Aides de Montpellier, à une instance qui n'était pas terminée lors de la suppression de cette Cour; qu'aux termes de la loi du 16 oct. 1790 cette affaire, restée indécise, a dû être renvoyée devant les tribunaux.

Les litiges nés à l'occasion de la perception des droits d'octroi sont une application de ce principe de compétence judiciaire.

C. E. conflit, Lemoine contre régisseur de l'octroi de Paris. Décret 10 nov. 1807, R. & L.-I-106.

Considérant... qu'il est de règle que les tribunaux connaissent des difficultés relatives au recouvrement de l'impôt indirect; que ce principe est confirmé par les lois particulières aux octrois puisque l'article 9 de la loi du 27 vendémiaire an VII porte que les contestations qui s'élèveront, soit sur l'application du tarif, soit sur la quotité des droits exigés par le receveur seront portées devant le tribunal de police; qu'aux termes de cet article, les tribunaux sont juges de la difficulté élevée par le sieur Lemoine qui refuse d'acquitter les droits exigés de lui.

Aussi bien, la Cour de cassation a-t-elle eu l'occasion de rendre de nombreux arrêts, moins sur la compétence qui est incontestée que sur la marche de la procédure fiscale. Voir Sirey, Tables générales 1791-1850 (*Jurisprudence du XIX^e siècle*), V^o Contributions indirectes n^o 450.

SECTION II

VALIDITÉ D'UN PAIEMENT DANS UNE CAISSE DE L'ÉTAT

98. (principe).

Le recouvrement des impôts n'est pas la seule source des versements effectués dans la caisse de l'État.

La validité des paiements à l'État ne peut pas être discutée par les tribunaux. Le versement est une opération qu'ils ne

peuvent examiner, encore qu'aucun acte administratif proprement dit ne soit intervenu.

Cass. civ. cassant, 21 mars 1814; au Dalloz, Répertoire alphabétique, t. X (1848). V^o *Compétence administrative*, n^o 122, p. 468, note 1 : Gramont contre d'Hautefort; au Sirey chr. t. IV-1-547 : Dumerle contre le tuteur de la dame d'Hautefort.

Vu l'article 13, titre 2, de la loi du 24 août 1790, et la disposition finale de la loi du 16 fructidor an III;

Considérant que les tribunaux devant toujours commencer par s'assurer de leur compétence, la première question dont ils ont dû s'occuper dans l'affaire présente a été de savoir s'il pouvait leur appartenir de déterminer l'effet et la valeur du versement fait à la Trésorerie nationale et du récépissé donné par le caissier de cette administration;

Que si, dans la rigueur, on peut dire que la quittance d'un caissier n'est pas un acte administratif, il est néanmoins incontestable que c'est un acte émané d'un agent de l'administration, et qui est devenu propre à l'administration même, lorsque loin de l'improver, celle-ci a conservé dans sa caisse les assignats que son agent y a fait entrer...

On ne peut manquer d'être frappé par les efforts laborieux de la Cour pour rattacher à tout prix la compétence à un acte administratif. L'arrêt poursuit :

... Qu'il peut d'autant moins appartenir aux tribunaux de décider si le versement fait et reçu à la Trésorerie pour remboursement d'une rente due à (X...) peut être applicable à la rente due à (Y...), épouse de (X...); que cette question renferme celle de savoir si le Gouvernement a rendu à ladite (Y...) les rentes dont elle était créancière sur de Gramont, et que d'ailleurs, si le Gouvernement les lui a rendues, il peut être exposé à une action en rapport de ce qui lui avait été payé par erreur.

99. (versements par les débiteurs des émigrés).

Les versements effectués dans les caisses publiques par les débiteurs des émigrés auxquels l'État s'était substitué, ont donné lieu à une abondante jurisprudence administrative. C'est un aspect un peu spécial qui se rattache au régime de l'émigration, au moins autant qu'aux règles de comptabilité publique. Nous l'examinerons cependant ici.

Principe :

Cass. civ. cassant, 25 mai 1807, Breuillard contre N... Sirey chr. t. II-1-392.

... que dans cet état, la contestation ayant pour objet une opération administrative, un acte émané d'un agent administratif, les tribunaux étaient incompétents pour en connaître. (Valeur de la quittance délivrée à la suite d'un paiement à la nation, représentant l'émigré.)

Le plus souvent, il est fait état de la qualité d'émigré du créancier pour déclarer l'Administration compétente.

C. E. conflit, Héritiers Maubert de Neuilly contre Héritiers d'Esclignac. Décret 16 juin 1808, R. & L.-I-126.

Les tribunaux civils avaient colloqué les créanciers à la succession du débiteur, laquelle se prétendait libérée par un versement à l'État.

Vu un arrêt de la Cour d'appel de Paris qui... a déclaré retenir la cause et ordonné que les parties continueraient à procéder devant elle;

Considérant que la question de savoir si le versement fait d'une dette d'émigré dans les caisses nationales est valable et opère la libération du débiteur, appartient exclusivement à l'Administration.

Conforme : C. E. conflit, Le marquis de Faudoas contre les comtes de Pierrepont et de Kergolay. Ord. 17 juill. 1822 (5400), Maillard rap., Lebon 1822-II-90.

Cette dernière décision a été confirmée par l'arrêt suivant rendu dans la même affaire :

C. E. de Faudoas contre Kergolay et autres. Ord. 2 févr. 1826, Lebeau rap., Lebon p. 43.

Considérant sur la compétence, que l'ordonnance royale du 17 juillet 1822, en approuvant le conflit élevé par le préfet du Calvados, a attribué sans aucune réserve à l'autorité administrative le jugement des questions litigieuses élevées entre les parties, sur le remboursement dont il s'agit, et que le Conseil de préfecture, en renvoyant contre la teneur de ladite ordonnance une partie de ces questions à l'autorité judiciaire, a méconnu sa compétence et excédé ses pouvoirs.

Dans d'autres cas, cependant, la compétence administrative est justifiée non par le fond du litige, mais par l'existence d'un acte administratif.

Ainsi, une rente avait été remboursée pendant l'émigration de son créancier en vertu d'un arrêté du préfet de la Seine. Malgré ce paiement, le représentant du créancier avait pris inscription hypothécaire sur les biens de l'ancien débiteur. Le tribunal civil de la Seine avait prononcé la validité de cette inscription. Le conflit est alors élevé, puis brièvement tranché.

C. E. conflit, de Saint-Leu contre Heurtault de Lamerville. Ord. 14 août 1822 (5608), Cormenin rap., Lebon 1822-II-246, R. & L.-III-259.

Considérant qu'il s'agit dans l'espèce de statuer sur la validité et les effets d'un remboursement de rente versé dans la caisse de l'État, en exécution d'un acte administratif.

ART. 1. — L'arrêté de conflit est confirmé.

Cette décision ne fait que s'inspirer des termes plus généraux encore de l'arrêt de La Chappelle :

C. E. conflit, de La Chappelle contre de Mallet. Ord. 17 juill. 1822 (5508), Maillard rap., Lebon 1822-II-72.

Considérant qu'il s'agit dans l'espèce de statuer sur la valeur et les effets de l'arrêté de l'Administration centrale du... et que, sous ce rapport, l'affaire ne peut être jugée que par l'Administration.

En cas de conflit entre l'émigré rentré en France et son débiteur, l'examen de la validité et des effets d'un versement opéré dans les caisses de l'État, constitue une question préjudicielle administrative.

C. E. Delatouche contre Blaque. Ord. 4 juin 1823, Cormenin rap., Lebon p. 382.

Mais les juridictions judiciaires retrouvent leur compétence dès lors qu'il s'agit de prononcer sur les effets, entre les parties, du paiement à l'État.

C. E. de Vassy contre Semonville. Ord. 31 mars 1819. R. & L.-II-495.

SECTION III

OPÉRATIONS RENDANT L'ÉTAT DÉBITEUR

100. Examinons, du point de vue de la compétence, quelques-uns des problèmes posés par les dettes contractées au nom des collectivités publiques. Certains aspects relatifs à l'engagement, à la liquidation et au paiement des dettes publiques seront successivement envisagés¹.

§ 1.

L'ENGAGEMENT DE LA DÉPENSE

I. — DE LA QUALITÉ DE L'AGENT

101. Lorsque vient à être jugé un point litigieux concernant une prétendue dette publique, il faut au préalable savoir si l'agent qui a contracté, a agi *ès qualités* ou simplement à titre personnel. De cela, l'Administration est seule juge.

1. Il n'y a pas lieu d'attribuer ici à ces termes le sens strict qu'ils ont en comptabilité publique.

C. E. conflit, Wilhelm contre Papirer. Ord. 8 janv. 1817, R. & L.-II-159.

Considérant que la question de savoir si le maire a agi comme administrateur ou comme particulier ne peut être décidée que par l'autorité administrative.

*A. — Première hypothèse. Dette contractée
par un agent de l'Administration ès qualités.*

102. Supposons en premier lieu que la dette ait été contractée par un agent de l'Administration dans l'exercice de ses fonctions et pour les besoins du service.

C'est alors l'autorité administrative qui connaîtra des difficultés contentieuses relatives à cette dette. Il y a d'ailleurs une sorte de présomption en vertu de laquelle l'agent est supposé avoir agi pour les besoins de son service.

Dans l'arrêt ci-dessous, il s'agit d'une réquisition de bois au profit d'une commune.

C. E. conflit, Wilhelm précité (deuxième et troisième considérants).

... Qu'il n'est pas prouvé par le jugement du juge de paix que le maire se soit engagé à payer personnellement;

Que le mode de paiement des dettes communales qui ne sont point contestées concerne également l'Administration.

Compétence administrative aussi en matière de mandats émis par un chef des étapes et convois militaires. L'affaire illustre le désir du Gouvernement de prendre en mains toutes les questions relatives aux fournitures militaires¹.

C. E. conflit, Segond contre Déna et Brun. Arrêté 13 brumaire an IX (4 nov. 1800) inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-1-3.

Vu les pièces relatives d'un conflit d'attribution qui s'est élevé entre le préfet du département du Rhône et le tribunal de commerce de Lyon, relativement aux poursuites dirigées par les citoyens Déna et Brun contre le citoyen Joseph Segond, chef divisionnaire des étapes et convois militaires... en paiement de mandats par lui tirés au profit des citoyens Déna et Brun, sur le citoyen Viger, caissier de l'administration des étapes, et proteste sur celui-ci faute de paiement;

Considérant que le citoyen Segond n'a rien fait *que comme agent du Gouvernement* et dans l'ordre du service dont il est chargé; qu'en cette qualité, il n'était pas tenu de payer personnellement les sommes qui ne se trouvaient pas dans les caisses de l'Administration, et que, d'ailleurs, la matière est toute administrative...

Arrêtent que les poursuites commencées contre le citoyen Segond, pour le fait dont il s'agit, devant le tribunal de commerce de Lyon,

1. Adde les décisions citées *infra*, II^e partie, titre II, à propos des traites, n^o 193.

seront discontinuées; sauf aux citoyens Déna et Brun à poursuivre, s'il y a lieu, par les voies administratives le paiement des sommes qu'ils prétendent leur être dues.

La Cour de cassation soutient la même opinion dans des contestations relatives au paiement de lettres de change émises par des agents du Gouvernement ès qualités.

Cass. civ. cassant, 18 messidor an X, Duparcq contre N..., Sirey chr. t. I-1-664.

Attendu que les traites... qui ont fait l'objet des jugements dont il s'agit ont eu pour cause des fournitures de denrées pour le compte du Gouvernement; que lesdites traites ont été faites par le demandeur en qualité de directeur des vivres de la marine sur le munitionnaire général des vivres;

Attendu qu'aux termes de l'arrêté des consuls du 19 thermidor an IX, les contestations relatives au paiement des fournitures faites pour le compte du Gouvernement, entre les particuliers et les agents du Gouvernement, sont de la compétence des préfets.

... Renvoie les parties à se pourvoir ainsi qu'elles aviseront devant l'autorité administrative compétente.

Conforme : Cass. Req. 22 pluviôse an X, Labouret contre Loyez et Lemoine. Sir. chr. t. I-1-592.

Il s'agit d'une lettre de change souscrite par un garde-magasin des vivres de la marine ès qualités. L'arrêt déclare que les tribunaux ne peuvent connaître des effets de ladite lettre.

La Cour de cassation a été amenée à préciser d'une manière intéressante les critères de compétence qu'elle estime valables. Elle prendra en considération l'autorité gouvernementale qui domine l'opération ou la notion de deniers publics.

La haute juridiction civile reprend ici les termes mêmes de l'arrêté du Directoire du 2 germinal an V qui présente donc bien l'importance que lui attribue E. Laferrière (*op. cit.*, t. I, p. 199-200).

Cass. civ. cassant, 8 messidor an XI, Labouret contre Guérin et autres. Henrion prés., Sirey chr. t. I-1-823.

Attendu que dans les affaires administratives se placent naturellement toutes les opérations qui s'exécutent par les ordres du Gouvernement, par ses agents sous ses ordres et avec les fonds du Trésor public;

Attendu qu'il est écrit, dans les quatre jugements attaqués, que Labouret, sous-chef de l'administration des vivres de la marine, a traité avec le défendeur à la cassation, en sadite qualité, c'est-à-dire comme agent du Gouvernement, par le Gouvernement et en son nom;

Casse...

*B. — Seconde hypothèse. Dette contractée
par un agent de l'Administration à titre personnel.*

103. Si, au contraire, l'agent a contracté à titre personnel, ce sont les tribunaux judiciaires qui sont compétents. L'État n'est plus intéressé à l'affaire.

C. E. conflit, Marion contre Foubert. Ord. 5 nov. 1828 (8479), de Rozière rap., Lebon, p. 767, R. & L.-IV-409.

Considérant que le sieur Foubert n'a stipulé dans le marché du 15 octobre 1799 (22 vendémiaire an VIII) que comme personne privée. (Compétence judiciaire.)

L'indication de la cause de l'engagement n'est pas par elle-même suffisante pour déterminer la compétence. La déclaration de la destination des fonds au service des hospices n'entraîne pas la compétence administrative, s'il s'agit en réalité d'un engagement personnel.

C. E., conflit négatif, Lasbats contre Ricaud. Décret 16 mars 1807 (74), R. & L.-I-70.

Considérant que la dette du sieur Ricaud envers le sieur Lasbats n'offre qu'un engagement personnel, et que le débiteur n'a pas rendu commun à l'administration publique par une simple déclaration sur la destination éventuelle des fonds empruntés.

(Bon pour la somme de 1.000 livres... prêtée pour le service des hospices.)

Pas plus que la mention de la fonction publique du débiteur ne rend la dette publique.

C. E. conflit, Perret contre Berthod. Ord. 30 juill. 1817. R. & L.-II-254.

Considérant que le billet, pour raison duquel le sieur Berthod a été assigné devant le tribunal séant à Lure... ne se rattache par aucune de ses énonciations à une affaire purement administrative; que s'il a été fait à l'ordre du sieur Berthod avec l'addition de sa qualité de maire, celui-ci en a passé l'ordre en son nom personnel, sans énonciation de qualité. (Arrêté de conflit annulé.)

En effet, « ce n'est pas la qualité des personnes, mais la nature du procès qui motive l'intervention de l'autorité administrative en matière contentieuse », comme le remarque justement un rédacteur du recueil Sirey sous l'arrêt suivant de la Cour de cassation.

Cass. Req., 17 fructidor an XII, Albon contre Werbrouck, Sirey chr. t. I-1-1032.

Attendu que les tribunaux ont été compétents pour connaître de

la cause qui avait pour objet une obligation purement privée contractée par le demandeur envers le commissaire d'Albon, et qui est indépendante de la responsabilité ou de la comptabilité de celui-ci envers le gouvernement;

Rejette la demande en règlement de juge.

Il a été cependant jugé qu'un emprunt qui a été contracté personnellement par un agent est de compétence judiciaire, quoiqu'il ait été passé au profit d'une commune¹.

Bruxelles, 18 nivôse an X, Driou, Sirey chr. t. I-2-46.

Compétence judiciaire également pour les poursuites dirigées contre la caution d'une commune ou contre le débiteur solidaire de celle-ci. (Cf. en 2^e partie, titre II, n^o 233, les développements consacrés aux obligations conjointes).

C. E. conflit, veuve Lautremange. Décret 10 mars 1807, R. & L.-I-60/61., Sirey chr. t. II-2-211.

II. — DU BIEN-FONDÉ DE LA DETTE

104. Seule, l'Administration peut juger du bien-fondé d'une dette publique. Il en sera ainsi, par exemple, d'une dette communale.

Cass. civ. cassant, 21 août 1822, commune de Roanne contre Goulard, Sirey chr. t. VII-1-129.

Les tribunaux ne peuvent en aucun cas connaître des objets dont la connaissance est attribuée à l'autorité administrative.

Il est fait application, en l'espèce, de l'article 85 de la loi du 24 août 1793. Voir sous ce texte, au Duvergier t. VI, la note 1 de la page 150.

§ 2.

LA LIQUIDATION DE LA DETTE²

105. La législation révolutionnaire a posé comme base le règlement administratif des créances sur l'État. « Ce principe, écrit Laferrière³, s'applique à toutes les actions tendant à faire

1. Il faut noter cependant que la commune n'était guère considérée comme une personne publique, mais plutôt comme une collectivité de droit privé (Cf. *infra* n^o 125, 134 et II^e partie, titre II, n^o 242 bis). Il reste que l'examen du bien-fondé d'une dette communale (n^o suivant) ou d'un paiement à une commune (n^o 198) revient à l'Administration.

2. Voir Éd. Laferrière, *Juridiction administrative*, t. I, 2^e éd. 1896, p. 196.

3. *Op. cit.*, p. 485.

déclarer l'État débiteur, quelle que soit la cause de la dette, à moins qu'il ne s'agisse de stipulations exclusivement régies par le droit civil... »

I. — REMISE EN QUESTION ET CONTENU DE L'ACTE DE LIQUIDATION

106. L'Administration connaît seule d'une telle question.
Arrêt de principe :

C. E. conflit, Boutin contre Joubaud¹, Décret 11 mai 1807, R. & L.-I-83.

Considérant que, dès qu'en plaçant sur la demande en déclaration d'hypothèque, il s'élevait un débat sur le paiement ou non-paiement des créances par l'État, les parties devaient être renvoyées sur ce point devant l'autorité administrative, à laquelle seule il appartient de juger de l'effet des arrêtés de liquidation et autres actes administratifs faits en exécution des lois relatives à l'émigration.

La liquidation des dettes de l'État était souvent remise en question en matière d'émigration. L'émigré — représenté pendant son absence par l'État — était-il libéré de ses dettes à la suite d'un acte de l'Administration portant reconnaissance de liquidation définitive? Seule, l'autorité administrative, à l'exclusion des tribunaux, pouvait le dire.

C. E., Elion contre Baleure. Ord. 28 août 1827, Cormenin rap., Lebon p. 456.

L'arrêt suivant est particulièrement explicite à ce sujet.

C. E. conflit, Busco et Vallier contre de Bardonnenche. Ord. 6 fév. 1828 (7899) de Rozière rap., Lebon p. 135.

Considérant... qu'à la vérité, le conflit aurait été bien élevé si, comme le préfet l'a supposé dans son arrêté, le tribunal eût été saisi de la question préjudicielle de savoir si les reconnaissances de liquidation définitive, délivrées aux sieurs Busco et Vallier, ont ou non libéré l'État qui représentait alors le sieur de Bardonnenche, émigré, mais que cette question n'avait encore été élevée devant le tribunal par aucune des parties.

Conforme : C. E., Orinel contre Lechauff. Ord. 13 mai 1829, Rozière rap. Lebon, p. 161.

1. C'est un cas de conflit élevé sur un arrêt de la Cour de cassation. La décision ci-dessus, déclare le jugement, l'arrêt rendu sur appel et l'arrêt de la Cour de cassation non avenus. Voir sur le domaine de la procédure de conflit *supra* Introduction générale, titre II, n° 39.

Mais à cela se borne le domaine de l'Administration. Les tribunaux sont compétents pour toutes les questions d'intérêt privé (Voir 2^e partie).

C. E. conflit, Héritiers de Bigu et de Lalande. Ord. 26 oct. 1828, de Broé rap., Lebon p. 725, R. & L.-IV-402.

Extrait du dispositif :

... L'arrêt... de la Cour royale de Bourges du 10 août 1827, est considéré comme non avenu, en tant seulement qu'il admet que la dame de Lalande, divorcée de Bigu, est restée créancière de la succession de Bigu, de la somme qui a été liquidée, à son profit, par l'Administration... et à raison de laquelle la reconnaissance de liquidation définitive du 24 octobre 1795 (2 brumaire an IV) lui a été délivrée, au nom de l'État

(Sous-entendu : mais non en ce qui concerne l'action de la dame de Lalande contre la succession, à raison de ses reprises.)

Cette jurisprudence déborde le domaine de l'émigration pour s'appliquer à l'ensemble des dettes publiques. Elle jouera ainsi pour les dettes nées sous l'ancien régime et dont la liquidation, remise en question, ne pouvait être examinée que par l'autorité administrative. L'affaire suivante, jugée sous Charles X, en est l'exemple.

C. E. conflit, d'Annebault contre Régie des Domaines. Ord. 28 fév. 1827, Lebeau rap., Lebon p. 125, R. & L.-IV-149/150.

... Mais que l'autorité administrative est seule compétente pour statuer sur les autres questions... qui tendent... à remettre en question la liquidation de la finance d'engagement arrêtée par les arrêts de l'ancien conseil.

C'est aussi devant l'Administration que sont portés les litiges relatifs au contenu de l'acte de liquidation. Le point à fixer est de savoir si telle somme est ou non comprise dans la liquidation.

C. E. Lacroix-Durepaire contre Villoutrex de Sainte-Marie. Ord. 20 mars 1822, Vuillemain rap., Lebon 1822-I-290.

Considérant qu'il s'agit dans l'espèce, de déterminer si la somme de 26.152 francs dont le paiement est poursuivi par les demoiselles Durepaire, faisait partie des créances liquidées par l'arrêté du 23 pluviôse an XI, et que l'Administration est seule compétente pour décider cette question, par l'interprétation dudit acte.

Il est à noter que le critère de compétence utilisé ici est celui de l'interprétation d'un acte administratif.

II. — DES EFFETS, ENTRE LES PARTIES DE L'ACTE DE LIQUIDATION

107. Cette fois-ci, les tribunaux judiciaires retrouvent leur compétence. L'arrêt de Pindray qui fait suite à la décision Lacroix-Durepaire qui vient d'être citée, précise ainsi nettement la limite de la compétence administrative.

C. E. de Pindray et Dussoulas contre de Villoutrex. Ord. 31 mars 1824, Cormenin rap., Lebon p. 200, R. & L.-III-460.

Considérant qu'il s'agissait, dans l'espèce, de déclarer si la somme... dont le paiement est poursuivi par les dames Durepaire (créanciers d'un émigré) faisait ou non partie des créances liquidées par l'arrêté du préfet du 22 novembre 1805 (1^{er} frimaire an XIV);

Considérant que le Conseil de préfecture a excédé ses pouvoirs... en statuant sur les effets qui doivent résulter, entre les parties, de ladite déclaration, ce qui n'appartient qu'aux tribunaux.

C. E. Ranty contre Delalande. Ord. 1^{er} mars 1826, de Peyronnet rap., Lebon p. 127.

Considérant que le préfet... ne s'est pas borné à déclarer les faits qui avaient eu lieu devant l'administration relativement à la liquidation des créances dont il s'agit, mais qu'il a statué, en outre, sur les effets résultant des titres respectifs des parties, et sur un privilège de créance, questions qui appartiennent aux tribunaux.

§ 3.

LE PAIEMENT DE LA DETTE

108. Tout ce qui se rapporte enfin au paiement des dettes des collectivités publiques revient à l'autorité administrative (*Dalloz, Répert. alphab. t. X, 1848, V^o Compétence administrative, n^o 121*).

La Cour de cassation l'a jugé pour les dettes des communes :

Cass. civ. cassant, 2 floréal an IX. Intérêt de la Loi contre Albert et Grandeserre, Merlin subst., Sirey chr. t. I-1-454.

La justice de paix... a excédé ses pouvoirs en s'immisçant dans la connaissance d'une affaire purement administrative¹,

1. En réalité, dans cette affaire, relative à la réparation d'une fontaine publique, la question semble avoir été mal posée (Cf. la note 4 au Sirey chr., t. I-1-433, sous Cass. 14 vendémiaire an IX), mais la solution reste valable en ce qui concerne le principe de compétence en matière de dette publique.

comme pour les dettes de l'État. Dans l'arrêt ci-dessous, elle a décidé que seule l'Administration pouvait connaître de la validité d'un remboursement autorisé par elle, que le Trésor ait ou non intérêt à la contestation. Cela tend à confirmer l'insuffisance, qui apparaît parfois, du critère de l'intérêt de l'État.

Cass. civ. cassant, 16 mai 1809, Demissy contre Lenormand, Sirey chr. t. III-1-59, Rép. alph. Dalloz, V^o *Compétence administrative*, n^o 121, p. 467, note 3, 4^e espèce.

CHAPITRE III

CONTRATS ET TRAVAUX DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

109. (délimitation du sujet).

Sous cette rubrique, on compte traiter de *quelques modes d'acquisition et de transformation des biens* par l'État ou les collectivités secondaires. Un tel chapitre pourrait comporter l'étude d'un nombre considérable d'opérations administratives. Citons seulement, outre celles qui seront traitées ici, l'importante matière de la domanialité — notamment le régime forestier — le régime des mines, etc...

On se limitera ici aux points suivants :

En premier lieu, la question classique des concessions de travaux publics. L'examen de divers autres contrats que passe l'État, auquel est rattaché le mode d'acquisition que constitue la réquisition, sera ensuite effectué. Les épineux problèmes posés par la compétence en matière de contrats communaux feront l'objet d'une section spéciale. Quelques indications seront enfin données sur les matières complexes de la voirie et des eaux.

Toutes ces opérations nous mènent au cœur des difficultés soulevées par la détermination des compétences.

SECTION I

LES CONCESSIONS DE TRAVAUX PUBLICS

§ 1.

LA NOTION DE TRAVAIL PUBLIC ¹

110. (Généralités).

Suivant une règle toujours en vigueur, les travaux publics entraînent la compétence des Conseils de Préfecture, en appli-

1. Sur la notion de travail public, voir aussi les développements *infra*, section III, n° 125 et suiv., à propos des marchés passés par les communes.

cation de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, ou loi du 27 février 1800, selon la notation en usage sous Charles X.

La notion de travail public est cependant plus étroite alors qu'aujourd'hui : la compétence administrative est en conséquence moins générale. Les décisions jurisprudentielles de l'époque la disent même assez volontiers « exceptionnelle », ce qui n'est pas entièrement exact.

Le critère utilisé est souvent formel. Le juge se reporte au contrat, examine le mode de passation de marché. Les arrêts répugnent à l'emploi d'une formule trop générale et ne se hasarrent à énoncer une telle règle qu'en l'accompagnant de la traditionnelle réserve : « dans l'espèce ». Le Conseil aujourd'hui encore n'agit pas autrement. Aussi ne faut-il sans doute pas attacher trop d'importance à cette attitude qui n'est que la marque d'une scrupuleuse prudence.

C. E. conflit, Pieron (ou Pierron) contre Chapuy. Ord. 7 déc. 1825, Cormenin rap., Lebon, p. 720, R. & L.-III-669.

Considérant qu'il s'agit de constructions faites à une église paroissiale, lesquelles constituent, *dans l'espèce*, des travaux publics;

Considérant que lesdits travaux ont été adjugés par un marché revêtu de l'approbation du préfet et passé avec toutes les formes prescrites pour l'adjudication de travaux publics...

La législation des travaux publics voit son domaine restreint par l'application de lois propres à d'autres matières connexes. Voici quelques exemples qui illustreront le caractère relativement restrictif de la notion de travail public.

Travaux publics et expropriation.

111. Des travaux avaient eu pour objet de dévier une rivière dans un étang privé qui s'était trouvé par suite imposé à perpétuité d'un service foncier ¹. Une telle opération ne rentre pas dans le cadre des travaux publics régis par les grandes lois du 28 pluviôse an VIII et du 16 septembre 1807 ² (sur le dessèchement des marais...).

C. E., Vigne. Ord. 6 mars 1828 (7791), Cormenin rap., Lebon p. 233, R. & L.-IV-303.

Considérant qu'il s'agit, dans l'espèce, d'un service foncier, imposé

1. Comparez, sur l'établissement d'une servitude à la suite d'un travail public, Hauriou, *Précis de Droit administratif*, 12^e éd., 1933, p. 902, note 4 (§ 1).

2. Sur la compétence pour l'application de la loi de 1807 sur le dessèchement des marais, voir C. E. marais de Donges, 23 août 1826, R. & L.-IV-88, *infra* § 2, n° 115.

à perpétuité, sur un fonds inférieur, par suite de travaux publics, que cette question ne rentre dans aucun des cas prévus par les lois des 17 février 1800 (28 pluviôse an VIII) et 16 septembre 1807; que, par conséquent, le règlement des indemnités dues à raison de ladite servitude, ne peut être fait que par les tribunaux.

La loi applicable à l'espèce serait celle du 8 mars 1810 sur l'expropriation. Dès cette époque, on lutte contre l'expropriation indirecte.

Depuis la loi de 1810, comme on sait, l'expropriation est affaire concernant les tribunaux judiciaires. Avant cette loi, les Conseils de préfecture étaient compétents. Par exemple :

C. E. Leveil. Ord. 12 avril 1829, Brière rap., Lebon p. 135, R. & L.-IV-471 (1^{re} espèce), Sirey chr. t. IX-2-250.

Mentionnons, à propos de l'expropriation indirecte, une intéressante affaire dans laquelle s'affrontent les nécessités de l'urbanisme et la sauvegarde de la propriété, où s'opposent le raisonnement juridique et la force des mœurs. Une ordonnance du 1^{er} mai 1822 avait autorisé la ville de Paris à acquérir, pour cause d'utilité publique, les terrains situés dans un certain rayon autour du mur d'enceinte¹. Le problème de la « zone » n'est pas nouveau.

La question s'est posée de savoir si la ville était tenue d'opérer immédiatement les acquisitions autorisées et, dans l'affirmative, si l'abstention de la ville permettait aux particuliers de construire malgré les servitudes instituées par des textes antérieurs de 1789 et 1808 au profit de la ville de Paris. Le Conseil a jugé que ces questions, touchant pourtant au droit de propriété, étaient relatives à l'interprétation d'un acte administratif et ne ressortissaient point aux tribunaux au même titre qu'une expropriation.

Juridiquement correct, cet arrêt était critiquable en ce qu'il permettait d'édicter par décret des prohibitions paralysant sans indemnité le droit de propriété (voir la note au R. & L.) En fait la ville de Paris n'a pas persisté dans ses prétentions.

C. E. conflit, Dubourg, Moreau et consorts. Ord. 11 avril 1827, de Broé rap., Lebon, p. 223, R. & L.-IV-167 et la note.

1. « ...en autorisant notre bonne ville de Paris à acquérir... les terrains situés dans le rayon de cinquante toises... ». Inutile de dire que l'arrêt date de Charles X qui, plus que son prédécesseur, s'efforçait de « renouer la chaîne des temps ».

Travaux publics et grande voirie.

112. Les deux notions sont liées. Les affaires de grande voirie reviennent aussi aux conseils de préfecture. Par contre, un travail effectué sur un chemin appartenant à la petite voirie, qui ne constitue *pas un ouvrage public*, intéresse les tribunaux.

C. E. conflit, les frères Pugol contre Maurette, Timbor et Lafont. Ord. 31 juill. 1822 (5587), de Peyronnet fils rap., Lebon 1822-II-178, R. & L.-III-254.

Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, les conseils de préfecture sont compétents pour statuer sur les réclamations qui pourraient s'élever, par suite de travaux publics et en matière de grande voirie;

Mais que les difficultés relatives aux contestations occasionnées par des réparations faites sur des chemins communaux, ne sont pas comprises dans l'*exception* portée par la loi;

Que ces réparations ne peuvent être considérées comme des travaux publics et ne dépendent pas de la grande voirie;

Que les sieurs Maurette, Timbor et Lafont étaient uniquement chargés de la reconstruction d'un chemin vicinal;

Que, par conséquent, ils sont justiciables des tribunaux ordinaires (pour dommages causés à des particuliers).

Travaux publics et législation particulière.

113. Une autre limitation à l'application des règles propres aux travaux publics peut provenir de l'intervention d'une législation particulière.

Un arrêt fait ainsi la distinction entre la responsabilité imposée à l'entrepreneur qui ne peut être jugée que par le Conseil de préfecture et le calcul du montant du dommage qui revient, en l'espèce, aux tribunaux judiciaires.

Il s'agit de travaux de recreusement du port de Cette (Sète). L'entrepreneur avait laissé des pontons en mauvais état, ce qui était cause de gêne pour les bateaux pénétrant dans le port. Des avaries avaient été ainsi causées.

Le Conseil d'État précise d'abord que la question de la responsabilité imposée à l'entrepreneur revient au Conseil de préfecture, car elle découle de l'application des clauses du marché passé avec l'Administration. Mais le montant des dommages-intérêts ne peut être réglé que par les tribunaux judiciaires, car il doit être fait application des règles du droit maritime, en l'espèce de l'article 407 du Code de commerce.

On note combien la notion de travail public est plus restreinte qu'aujourd'hui, où il est jugé qu'une collision causée à un navire

par un remorqueur employé au service de dragage d'un port, constitue un dommage de travail public ¹.

C. E., Compagnie Charbonnière de manutention et de transport, 4 déc. 1935, Lebon p. 1140.

A vrai dire, dans l'affaire du siècle dernier, la notion de travail public n'est pas entièrement écartée. Mais il n'est pas fait mention de la loi du 28 pluviôse an VIII, et le Conseil de préfecture avait fait application de l'article 407 du Code de Commerce (Sur ce dernier point, voir 2^e partie, titre II, n^o 191).

C. E. Granier contre Prévost. Ord. 14 mai 1817 (2637), R. & L. II-217.

Considérant que, sur le renvoi de la cause fait par la Cour royale de Montpellier, le Conseil de préfecture devait se borner à juger la question relative à la responsabilité imposée (à l'entrepreneur) par les clauses de son marché avec l'Administration, qu'ayant prononcé sur ce point, il devait renvoyer les parties devant les tribunaux ordinaires pour y débattre la question de dommages-intérêts; qu'ainsi, il est sorti des bornes de sa compétence, en prononçant sur leur évaluation et en faisant application de l'article 407 du Code du commerce.

Cette affaire nous met en face de l'importante question des dommages de travaux publics qu'il y a lieu d'examiner à présent.

§ 2.

LES DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS

I

114. Les dommages résultant des travaux publics survenus du fait des entrepreneurs ressortissent à l'Administration : article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ².

1. Sur l'ensemble de la question de compétence en matière d'abordage, quand l'État est défendeur, voir *Nouveau Code de commerce annoté Dalloz*, art. 407, n^o 575 et suiv. (t. III, 1937). Il y a généralement compétence administrative.

2. Ainsi que ceux provenant du fait de l'Administration. Le texte dit « non du fait de l'Administration » parce que « quand le dommage provient de cette part, il est causé par un acte d'administration contre lequel on doit recourir, non devant le Conseil de préfecture, mais devant l'autorité qui l'a rendu, par la voie de l'opposition, si l'on n'a pas été entendu; ou à son supérieur, par la voie de l'appel, dans le cas contraire ». Macarel, *Éléments de Jurisprudence*, t. II, 1818, chap. XXI, p. 260, note. Laferrière adopte cette interprétation (*Jurisprudence administrative*, t. I, 2^e éd. 1896, p. 193 et la note).

Le principe est énoncé très clairement dans l'arrêt Ritz :

C. E. conflit, Ritz contre Vermeulen. Décret 19 août 1813, R. & L.-I-470/471.

Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, les contestations relatives aux torts et dommages que les particuliers prétendent avoir éprouvés par les entrepreneurs de travaux publics, sont du ressort de l'autorité administrative.

Adde, déjà cité *supra* :

C. E. conflit, Pieron contre Chapuy. Ord. 7 déc. 1825, Cormenin rap., Lebon p. 720, R. & L.-III-669.

Considérant que les réclamations des particuliers qui se plaindraient de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs de travaux publics, doivent être portées devant les conseils de préfecture, aux termes de l'article 4 de la loi du 27 février 1800 (28 pluviôse an VIII).

Aux termes de la loi, toutes les actions intentées contre les concessionnaires ou entrepreneurs à raison des dommages provenant de leur fait sont donc de compétence administrative. Ainsi en est-il du naufrage d'une péniche contre les pilotis d'un pont en construction.

C. E. conflit, concessionnaires des trois ponts à Paris contre le directeur des coches d'Auxerre. Décret 10 fév. 1806, inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-41.

Considérant que la connaissance du dommage pour raison duquel les entrepreneurs des trois ponts se trouvent actionnés ne peut appartenir qu'à l'Administration... (car) elle concerne les concessionnaires ou entrepreneurs qui, en cette qualité même, et aux termes de la loi du 28 pluviôse an VIII, ne sont justiciables que de l'autorité administrative.

Même solution pour le cas des terrains pris et fouillés par les entrepreneurs.

C. E. conflit, Filleul contre Desmont. Décret 18 sept. 1807, R. & L.-I-103.

Considérant que l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII attribua à l'autorité administrative la connaissance des contestations entre les entrepreneurs des routes et les particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des routes, canaux et autres ouvrages.

C. E. conflit, Héritiers Duchon. Ord. 19 déc. 1827, Tarbé rap., Lebon, p. 609, R. & L.-IV-252/253.

Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 17 février 1800 (28 pluviôse an VIII) c'est au Conseil de préfecture à connaître des réclamations des particuliers qui auraient à se plaindre des torts et dommages provenant du fait personnel des entrepreneurs et des demandes en indemnités, à raison des terrains fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics.

II. — DESSÈCHEMENT DES MARAIS

115. C'est également aux tribunaux administratifs qu'il faut s'adresser pour réclamer des dommages-intérêts aux « dessécheurs » de marais. Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser la répartition des compétences en application de la loi du 16 septembre 1807 dans un arrêt « Marais de Donges ». En résumé, tout ce qui concerne le dessèchement du marais est de compétence administrative. Les tribunaux connaissent cependant des questions de propriété, *stricto sensu*.

C. E. conflit, Marais de Donges ou Compagnie de Bray contre les communes de Donges et autres. Ord. 23 août 1826, Cormenin rap., Lebon, p. 525, R. & L.-IV-88.

Considérant qu'aux termes de la loi du 16 septembre 1807 (art. 46-48) et de l'ordonnance de concession du 2 juill. 1817, les tribunaux étaient compétents pour statuer sur toutes les questions de propriété relatives aux Marais de Donges;

Mais que lesdites lois et ordonnances réservent à l'Administration toutes les questions relatives au dessèchement;

Qu'au nombre de ces questions se trouvent :

1^o L'application du sens et des effets des ordonnances du 2 juill. 1817 et du 1^{er} déc. 1819;

2^o Les indemnités de toute espèce dues, soit aux concessionnaires, soit aux propriétaires, même pour suppression d'usines ou cessions de terrain;

3^o Les contestations relatives à la jouissance réservée aux habitants, par l'article 22 de l'ordonnance de 1817 jusqu'à la réception du dessèchement, et de manière toutefois à ne préjudicier en rien aux travaux du dessèchement;

D'où il suit que la Cour royale de Rennes a excédé ses pouvoirs en condamnant la Compagnie de Bray à 50.000 francs de dommages-intérêts pour la privation du droit de tourbe et autres que les communes propriétaires de terrains desséchés auraient souffertes depuis le dessèchement commencé jusqu'à ce jour.

§ 3.

DES RAPPORTS CONTRACTUELS NÉS A L'OCCASION DES MARCHÉS DE TRAVAUX PUBLICS

I. — RAPPORTS DE L'ENTREPRENEUR AVEC LE GOUVERNEMENT

116. Il y a compétence administrative pour les rapports entre les deux parties au contrat.

Cass. Req. 6 juill. 1829, Bordais contre Faivre et Trochu. Sirey chr. t. IX-1-325.

2° A l'égard de la compétence administrative : Attendu qu'elle ne pouvait résulter que d'une action tendant à faire statuer sur les difficultés entre l'Administration et les entrepreneurs de travaux publics.

Il en sera de même pour ce qui touche aux rapports entre le Gouvernement et les sous-traitants.

Cass. civ. cassant, 21 brumaire an XIII, Cozan, Sirey chr. t. II-1-20.

II. — RAPPORTS DE L'ENTREPRENEUR AVEC SES SOUS-TRAITANTS

117. Les tribunaux retrouvent leur compétence avec l'examen des rapports qui n'intéressent plus l'État.

C. E. conflit négatif, Schleicht contre Rieff. Décret 24 avril 1808, R. & L.-I-121.

Considérant que l'attribution administrative qui résulte de l'article 3 de la loi des 6-7 septembre 1790, n'est relative qu'aux contestations entre le Gouvernement et les entrepreneurs de travaux publics, et qu'aucune convention particulière ne peut étendre ni rendre commune aux intérêts privés une compétence établie pour les seuls rapports entre le Gouvernement et les entrepreneurs.

Adde, conforme : C. E. conflit, Basset contre Petit-Maudetour. Décret 22 janv. 1808, R. & L.-I-114.

C. E. Beauregard contre Malcoeffe. Décret 15 janvier 1813, R. & L.-I-399.

Considérant qu'il s'agit d'une convention particulière entre un entrepreneur de travaux publics et un de ses sous-traitants, et que la contestation ne roule ni sur les torts et dommages, ni sur les indemnités dont la loi du 28 pluviôse an VIII réserve, par exception, la connaissance aux conseils de préfecture.

Ce dernier arrêt précise très exactement les domaines respectifs des deux ordres de juridiction. Les contestations entre l'entrepreneur et un sous-traitant sont d'intérêt privé.

C. E. conflit, Descours. Ord. 13 juill. 1828 (8423). Tarbé rap., Lebon, p. 561, R. & L.-IV-361.

Considérant qu'il s'agit, dans l'espèce, d'une contestation d'intérêt privé entre un entrepreneur et un sous-traitant;

Art. 1. — (jugement d'incompétence du tribunal civil déclaré non avenu).

La jurisprudence judiciaire est conforme à celle de la juridiction administrative et de conflit.

Cass. Req. 13 messidor an XII, Marnier contre Lammermann, Sirey chr. t. I-1-995.

Cass. civ. cassant, 6 sept. 1808, Cartier contre Matheron, Sirey chr. t. II-1-577.

Bourges, 16 août 1817, Martin, signalé au Sirey chr. t. V-2-317.

Cass. civ. cassant, 16 juill. 1806, Jublin contre Raymond et Themin, Target prés., Sirey chr. t. II-1-266.

Considérant que le Gouvernement n'était nullement intéressé dans la contestation entre... (le) demandeur et... (les) défendeurs; que ces derniers n'étaient pas régisseurs pour le compte du Gouvernement; qu'ils étaient entrepreneurs et que l'action dirigée contre eux avait pour objet le paiement de marchandises que le demandeur prétendait avoir achetées par leur ordre, pour leur compte, et leur avoir livrées; qu'il s'agissait d'un trafic et d'une réclamation de la part d'un préposé vis-à-vis de ses commettants marchands. D'où il suit qu'en annulant le jugement du tribunal de commerce... sous prétexte que la contestation devait être jugée par les voies administratives, le tribunal d'appel... a violé la disposition de la loi citée.

La disposition de loi citée est l'article 3 de l'édit de novembre 1563 qui précise la compétence des tribunaux de commerce ¹. (L'affaire est antérieure à la promulgation du Code de commerce, livre IV, en septembre 1807).

La solution est encore exacte aujourd'hui :

C. E. Vermandon. Arrêt 9 juill. 1904, Lebon p. 588.

C. E. Carteau. Arrêt 29 janv. 1909, Lebon p. 123.

(cités par Montmerle, « les conventions entre entrepreneurs en vue de l'exécution de travaux »; *L'Actualité juridique*, 1946, p. 530).

III. — RAPPORTS ENTRE ASSOCIÉS

118. Quand les entrepreneurs se sont associés, des litiges peuvent s'élever à l'intérieur de la société. La dissociation du contentieux observée jusqu'ici conduit à interdire à l'Administration la connaissance de ces différends. Les tribunaux sont seuls juges de la dissolution d'une société concessionnaire quand celle-ci a son origine dans un dissentiment des associés, question qui relève du droit des sociétés.

Cass. Req. 6 juill. 1829, Bordais contre Faivre et Trochu.

(Le début de l'attendu a été cité *supra* sous I, n° 116.)

Que l'arrêt attaqué constate que la décision arbitrale (ayant dissout la société) n'altère en aucune manière l'adjudication faite par l'administration des Ponts et Chaussées pour la construction du phare et qu'aucun conflit n'a été élevé au nom de ladite administration.

1. Édit de novembre 1563, qui crée la juridiction des juges et consuls de Paris et règle leur compétence. Isambert, Decrusy, Tallandier, t. XIV, n° 69, p. 153.

Par conséquent, les tribunaux judiciaires se sont, à juste titre, déclarés compétents.

IV

119. C'est à propos des marchés de travaux publics qu'il y a lieu de rappeler l'*interdiction* d'insérer toute *clause modifiant la compétence* qui est d'ordre public.

Les clauses d'extension de la compétence administrative sont prohibées.

C. E. conflit Schleicht contre Rieff. Décret 24 avril 1808, cité *supra* sous II, n° 117, et surtout à l'Introduction générale n° 29.

C. E. conflit, Basset contre Petit-Maudetour, Décret 22 janv. 1808, signalé *supra* sous II, n° 117.

La clause compromissaire est interdite, on l'a vu plus haut, Introduction générale n° 28. Citons de nouveau à ce sujet l'arrêt suivant :

C. E. conflit, Bernardière contre Préfet de police. Ord. 15 mars 1829 (8555), Cormenin rap., Lebon, p. 91-92, R. & L.-IV-459.

Que la clause du marché (de travaux publics) desdits entrepreneurs, qui soumet à des arbitres les contestations élevées au sujet dudit marché, est contraire aux dispositions de la loi du 17 février 1800 (28 pluviôse an VIII) et doit être réputée non écrite.

SECTION II

DE QUELQUES AUTRES CONTRATS ADMINISTRATIFS ET DES RÉQUISITIONS

120. A côté de la concession de travaux publics, qui a donné lieu à une importante jurisprudence, les collectivités publiques passaient d'autres contrats de caractère administratif. On y rattachera l'exercice du droit de réquisition¹, mais l'étude des baux administratifs, qui sont de compétence judiciaire dans la plupart des cas, est au contraire reportée à la seconde partie de l'ouvrage.

I. — CONCESSIONS DE SERVICE PUBLIC

121. C'est aux tribunaux administratifs qu'il appartient de connaître des concessions de service public. La connaissance des litiges nés à l'occasion de la résiliation du contrat de ferme d'un bac est de compétence administrative.

1. Cf. En ce sens Ed. Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 138 : avant la loi du 3 juill. 1877, le régime des réquisitions est assimilé à celui des marchés de fournitures.

C. E. conflit, Dufour. Ord. 6 sept. 1826 (7478) Lebon, p. 535; R. & L.-IV-92.

Considérant qu'aux termes des articles 31, 40 et 70 de la loi du 26 nov. 1798 (6 frimaire an VII), les contestations qui pouvaient s'élever entre l'Administration et les fermiers des bacs sur les indemnités prétendues par ceux-ci, étaient du ressort des anciennes administrations centrales, lesquelles ont été depuis remplacées, en ce point, par les conseils de préfecture.

La décision se fonde sur une loi expresse. Dans l'espèce suivante, elle se borne à invoquer un acte administratif dans une affaire portant aussi sur la résiliation du contrat ¹.

C. E. conflit, Matignon. Ord. 14 juill. 1830 (9446), de Gourgues rap., Lebon, p. 358, R. & L.-IV-632/633.

Considérant qu'il a été statué, dans la question dont le sieur Matignon a saisi le tribunal, par une décision de notre ministre des Finances, et que, dès lors, le tribunal civil de Bordeaux ne pouvait connaître de cette déclaration.

Ainsi, deux critères de compétence sont utilisés, sans qu'aucun ne se rattache à proprement parler à la nature de l'opération administrative, constituée par la concession de service public. Mais tous deux conduisent à la compétence administrative. Des critères de forme l'emportent sur un critère de fond.

II. — MARCHÉS DE FOURNITURES A L'ÉTAT (Décret 11 juin 1806)

122. La compétence administrative prévue par ce texte ne fait pas de doute ². L'arrêt Malézieux cité est intéressant, car le marché avait été engagé par un maire, en sa qualité, il est vrai, d'agent de l'État; mais le maire s'était engagé à payer, en cas de carence de l'État, en sa qualité de représentant de la communauté des habitants.

C. E. conflit, Malézieux contre Duneuf-Germain. Décret 18 fév. 1812, R. & L.-I-324.

Considérant qu'il s'agit de statuer sur une fourniture de fourrage faite pour le compte du Gouvernement, et que l'autorité administrative est seule compétente pour juger les questions qui peuvent s'élever sur pareille matière (jugement du juge de paix annulé).

La qualité de l'agent qui a traité avec le fournisseur est souvent contestée. Il faut qu'il soit agent de l'État pour qu'il y ait compétence administrative (Cf. *supra* n° 101-103).

1. Adde, en ce sens, Cass. civ. cassant, 26 déc. 1826, Massias, Sirey, chr., t. VIII-1-491, cité *supra*, Introduction générale, titre II, n° 42 en note.

2. Voir *supra*, à titre d'exemple, Introduction générale, titre II, n° 28, C. E. Ouvrard, 17 nov. 1824, Lebon, p. 631.

C. E. conflit. Ord. 1^{er} sept. 1819, Dittes et Muller contre de la Hermida et consorts; R. & L.-II-563.

Considérant... que les sieurs Dittes et Muller n'étaient point entrepreneurs pour leur compte particulier, mais qu'ils étaient simplement régisseurs, employés, commissionnés et soldés par le gouvernement, pour la manutention et distribution des objets nécessaires à la consommation des troupes; qu'ainsi le montant des sommes réclamées contre eux... n'est pas leur dette personnelle, et que les contestations auxquelles ces réclamations ont donné lieu doivent être portées devant l'autorité administrative, et jugées par elle.

(Trois arrêtés de conflit confirmés. Arrêt de la Cour de Paris et deux jugements du tribunal de commerce de Paris non avenus).

Le fait pour un commissionnaire d'agir suivant les usages du commerce ne fait pas obstacle à la compétence administrative, si l'opération constitue cependant un marché de fournitures.

C. E. Thuret et C^{ie}. Ord. 22 fév. 1826, Maillard rap., Lebon p. 108, R. & L.-IV-19.

Considérant : 1^o que par suite des lettres et de la convention ci-dessus visées, la maison Thuret et C^{ie} s'est engagée, comme commissionnaire et selon les usages du commerce, à acheter à l'étranger et à faire arriver dans les ports de France des grains pour le compte du gouvernement et à rendre un compte de clerk à maître de tout ce qu'elle ferait dans cette opération;

2^o que ce traité de commission constitue un marché;

3^o qu'aux termes de l'article 13 du décret du 11 juin 1806, toute contestation ou demande relative à des marchés passés avec nos ministres, doit être portée devant notre Conseil d'État (exception d'incompétence rejetée).

III. — RÉQUISITIONS

123. Parmi les opérations administratives qui permettent à l'Administration de se procurer les produits qui lui sont nécessaires, il faut faire une place, à côté des contrats, à la réquisition.

Elle est réglée actuellement, quant à la compétence, par un partage entre le Conseil d'État, juge de sa régularité, et les tribunaux judiciaires qui connaissent du droit à l'indemnité (Loi de 1877).

« Opération de puissance publique » typique (Rolland, *Précis de Droit administratif*, 9^e éd. 1947, n^o 644), elle relève uniquement de l'Administration à l'époque que nous étudions.

Cass. civ. cassant, 1^{er} brumaire an VIII, Robequin et Seymat contre Gras père et fils, Sirey chr. t. I-1-262.

... que s'ils ont fait ces fournitures, ce n'est qu'ensuite des réquisitions faites au nom du gouvernement, que dans la classe des affaires

administratives se rangent incontestablement toutes les opérations qui, comme celles dont il s'agit, s'exécutent par les ordres du gouvernement ou par agents immédiatement sous sa surveillance. D'où il suit que les tribunaux étaient incompétents.

Cass. Req. 16 messidor an X, commune d'Arles contre Ripert et Martin, concl. Merlin, Sirey chr. t. I-1-662.

Une réquisition avait été effectuée en vertu d'un arrêté pris par le conseil général de la commune; il y a

sous tous les rapports, incompétence du tribunal prononcée par les lois (Voir les notes au Sirey *loc. cit.*).

Cette jurisprudence est approuvée par le Conseil d'État statuant sur conflit.

C. E. conflit, Viogné contre Chartier, Décret 16 frimaire an XIV (7 déc. 1805), R. & L.-I-39, cité *supra* titre I, n° 68.

La décision Viogné se fonde en grande partie sur le fait qu'un acte administratif est intervenu. Cela nous amène à répéter une fois de plus une remarque déjà faite.

124. IV. — Un moyen fréquemment employé pour trancher la compétence en faveur de l'Administration consiste à *ramener le contrat à un acte administratif*. En voici un nouvel exemple : il s'agit d'une vente passée par l'Administration.

Cass. civ. cassant, 21 nov. 1808, Paris contre Calabre et consorts, Sirey chr. t. II-1-605.

Considérant que... la question à juger... était de savoir si le contrat passé par le préfet du département de l'Oise à Paris donnait à celui-ci des droits contre les Calabre et consorts, ou seulement contre la régie des domaines;

Que la Cour d'appel n'a pu prononcer sur cette question sans interpréter ce contrat, qui était diversement entendu par les parties, et que, par conséquent, elle a entrepris sur l'autorité administrative à laquelle seule il appartient de résoudre les difficultés qui s'élèvent sur le sens des actes administratifs; d'où il suit que la Cour d'appel a violé la loi (du 16 fructidor an III).

Nous aurons à reprendre l'importante question des contrats dans la seconde partie de cette étude consacrée à la compétence judiciaire.

Mais dès à présent, il y a lieu d'examiner une question très controversée, celle des contrats passés par les communes.

SECTION III

CONTRATS PASSÉS PAR LES COMMUNES ¹**125.** (position du problème).

Les litiges qui s'élèvent à propos des contrats passés par les communes doivent-ils être tranchés par les tribunaux judiciaires ou par l'Administration? Question qui a été la source d'interprétations divergentes de la jurisprudence.

Celle-ci s'est attachée à y répondre — notamment pour les marchés de travaux ² — en se fondant sur des critères variables.

Le problème eût dû se ramener essentiellement à la définition de la nature juridique des communes. Les considère-t-on comme une personne morale de droit public? La tendance est alors de remettre la décision à l'autorité administrative. Estime-t-on être en présence d'une simple communauté d'habitants et d'intérêts privés? Aussitôt, on trouve normal de renvoyer à l'autorité judiciaire la connaissance du procès.

A vrai dire, cette distinction n'est pas faite. On distinguera, suivant que le maire a agi comme autorité de l'État ou comme représentant de la communauté, ce qui tendrait à admettre le caractère privé de la commune; mais en réalité, ce n'est pas sur ce plan que la question est posée et le raisonnement n'est pas poussé jusqu'au bout.

La jurisprudence prend pour base d'autres arguments.

126. I — *Le biais de l'acte administratif* est ici encore usité. Au lieu d'attaquer de front le problème de savoir si on est en présence d'un travail public ou privé, on arguera de la présence d'un acte administratif pour dénier aux tribunaux judiciaires leur compétence. Des actes administratifs sont intervenus pour ordonner les travaux de réparation d'une église, comme pour en assurer le financement : cela suffit.

C. E. conflit, Daussy contre commune d'Oismont. Décret 24 juill. 1806, R. & L.-I-45.

Considérant que les réparations faites à l'église d'Oismont et la levée d'une contribution pour les payer avaient été ordonnées par des

1. Voir *infra* n° 142 des développements complémentaires sur cette question sous deux décisions rendues en matière d'eau : C. E. 6 nov. 1826 (6620) Lebon, p. 537, R. & L.-IV-93; Cass. 15 prairial an XII, Sirey chr., t. I-1-977 et II^e partie titre II, n° 242, 242 *bis*, à propos des arrêts Crim. cass. 2 janv. 1817, Lecardé, Sirey, chr. t. V-1-267/268 et Crim. cass. 24 sept. 1825, Chapelle et autres, Sirey chr. t. VIII-1-198.

2. Cf. *supra* Section I, n° 110 et suiv. La notion de travail public.

actes administratifs, et qu'en conséquence, toutes les contestations, soit sur le mode de paiement des entrepreneurs de ces travaux, soit sur le recouvrement et sur l'emploi de cette contribution, devaient être jugées administrativement (Conseil de préfecture compétent).

On notera que le problème de compétence se posera à nouveau — sous un angle différent — au lendemain de la séparation des Églises et de l'État, et que, de nouveau, la jurisprudence du Conseil sera marquée par certaines hésitations¹.

127. II. — Beaucoup plus intéressante, plus moderne aussi et plus doctrinale, est la position adoptée dans une affaire qui opposait la ville de Marseille à un sculpteur chargé d'élever des monuments dans cette cité. Le critère est celui de l'*utilité publique*, de la jouissance du public. Cette décision paraît isolée, encore qu'on en retrouve l'écho dans une lettre adressée par le garde des sceaux au ministre de l'Intérieur en 1821, lettre dont on trouvera un extrait au R. & L.-III-116, note 1. Elle conclut à la compétence administrative.

C. E. ville de Marseille contre Chardigny. Décret 7 fév. 1809, R. & L.-I-165.

Sur le rapport de notre ministre de l'Intérieur, tendant à faire annuler un arrêté du Conseil de préfecture des Bouches-du-Rhône, du 23 juin dernier, par lequel le Conseil a déclaré ne pouvoir connaître des demandes formées par le maire de la ville de Marseille contre le sieur Chardigny, sculpteur, au sujet des marchés passés avec lui pour l'exécution des différents monuments destinés à l'embellissement de la ville de Marseille;

Les demandes du maire avaient pour objet soit le résiliation desdits marchés, soit, à cause de l'inexécution des conditions, la remise, au profit de la ville, des modèles en plâtre et autres objets dépendant desdits ouvrages, pour confier l'achèvement de l'entreprise à un autre artiste.

Vu l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui porte que le Conseil de préfecture prononcera sur les difficultés qui pourraient s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et l'administration concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés;

Considérant que les ouvrages qui ont pour objet l'utilité publique, ou la jouissance du public, tels que les monuments dont il s'agit, sont compris sous le nom de travaux publics ;

Art. 1. — L'arrêté du Conseil de préfecture des Bouches-du-Rhône du 23 juin dernier est annulé. Le maire de Marseille est renvoyé à se pourvoir de nouveau devant ledit conseil, à l'égard des demandes qu'il croirait devoir former contre le sieur Chardigny.

128. III. — Mais ce sont deux autres critères qui ont surtout servi au Conseil d'État.

1. Cf. A. Mestre, *Le régime des cultes, Cours de Droit public*, Les Cours de Droit, 1940-1941, p. 59 à 72 et plus spécialement p. 62 et la note.

Le premier s'attache à la *nature des travaux*. Il a été jugé ainsi que constituaient des travaux publics :

— la construction d'une église,

C. E. conflit, Jullien contre Barbe. Ord. 24 déc. 1823, Cormenin rap., Lebon p. 864, R. & L.-III-428.

Considérant qu'il s'agit de nouvelles constructions faites à une église paroissiale et qui constituent, dans l'espèce, des travaux publics.

— la construction d'un pont,

C. E. Bourguignon. Ord. 13 juill. 1825 (6308) Lebon p. 412; R. & L.-III-619. Cité *infra* IV.

— la reconstruction d'une fontaine.

C. E. conflit, Vernier contre veuve Bertrand. Décret 12 mars 1811, signalé au R. & L.-I-268.

Mais en se fondant aussi sur la nature des travaux, le Conseil d'État a conclu à la compétence judiciaire à propos de la construction d'un pont. La formulation de l'arrêt est d'ailleurs embarrassée.

C. E. Millin. Décret 17 déc. 1809, R. & L.-I-210.

Considérant encore que cet article (55 du titre XI de la loi du 16 sept. 1807) ne doit point être rigoureusement appliqué aux entreprises de simples travaux communaux, lesquels ne peuvent être entièrement assimilés aux travaux publics.

L'arrêt suivant, relatif au pavage d'une rue est beaucoup plus net. Il n'y est cependant pas indiqué que la rue ne constituerait pas un ouvrage public de par son appartenance à la petite voirie (Cf. *supra* n° 112).

C. E. conflit, Beuret contre ville de Gray. Ord. 6 nov. 1817 (2797), R. & L.-II-291.

Considérant que l'entretien du pavé de Gray étant à la charge de cette ville, le marché passé entre l'administration municipale et le sieur Beuret est un contrat ordinaire, pour l'exécution duquel cette administration est soumise comme les particuliers à la juridiction des tribunaux.

Même conclusion pour les travaux de construction d'une salle de spectacle par la ville de Poitiers.

C. E. ville de Poitiers contre Mathé. Ord. 29 août 1821, Tarbé rap., Lebon 1821-II-521, R. & L.-III-116/117.

Considérant que, dans l'espèce, il ne s'agit pas de travaux publics, mais d'un marché d'ouvrages entre une commune et un entrepreneur.

Considérant que les contestations auxquelles ledit marché peut donner lieu ne peuvent être jugées que par les tribunaux ordinaires d'après les règles du droit commun.

129. IV. — Le second critère fréquemment utilisé s'attache à la forme du marché passé par la commune. Il est souvent employé concurremment avec le premier. L'arrêt Jullien, dont le premier considérant a été cité *supra* III, n° 128, est très net à cet égard (construction d'une église).

C. E. conflit, Jullien contre Barbe. Ord. 24 déc. 1823, Cormenin rap., Lebon p. 864, R. & L.-III-428.

Considérant que lesdits travaux ont été adjugés par un marché revêtu de l'approbation du préfet et passé avec toutes les formes prescrites par l'adjudication de travaux publics.

Adde, pour un pont :

C. E. Bourguignon. Ord. 13 juill. 1825, Tarbé rap., Lebon p. 412, R. & L.-III-619.

Sur la compétence; considérant qu'il s'agit d'un pont destiné à la communication de plusieurs communes, et dont l'adjudication a été faite dans les formes prescrites pour les travaux publics.

et de nouveau, pour des églises :

C. E. Dufour contre Ernuet. Ord. 24 mars 1824, Cormenin rap., Lebon p. 183, R. & L.-III-457.

Cet arrêt réunit d'ailleurs les arguments fondés sur la nature des travaux, sur la forme du marché et enfin, sur le consentement de l'entrepreneur — souscrit dans le marché — à être jugé administrativement, ce qui est — on l'a vu — une raison plus contestable.¹

C. E. conflit, Pieron contre Chapuy, Ord. 7 déc. 1825, Cormenin rap., Lebon p. 720, R. & L.-III-720.

1. Voici les considérants de l'arrêt Dufour (24 mars 1824) :

« Considérant qu'il s'agit de constructions faites à une église, et qui constituent dans l'espèce des travaux publics;

« Considérant que lesdits travaux ont été adjugés par un marché revêtu de l'approbation du préfet et passé avec toutes les formes prescrites pour l'adjudication des travaux publics;

« Que d'ailleurs, les entrepreneurs se sont soumis, dans le marché passé avec eux, à être traités comme entrepreneurs de travaux publics;

« Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 17 février 1800 (28 pluviôse an VIII) les contestations qui s'élèvent entre l'administration et les entrepreneurs de travaux publics, sur le sens et l'exécution de leurs marchés, sont du ressort des conseils de préfecture. »

Au contraire, si les formes du marché public ne sont pas réunies, la compétence est judiciaire.

C. E. Urbain. Ord. 25 avril 1828, Tarbé rap., Lebon p. 391-392, R. & L.-IV-329.

Considérant que ledit article 4 de la loi (28 pluviôse an VIII) n'est applicable qu'aux ouvrages d'utilité publique, dont les plans ont été approuvés par le gouvernement, dans les formes prescrites, et dont l'exécution est surveillée par un agent délégué à cet effet par l'autorité supérieure;

Considérant que les travaux dont il s'agit dans l'espèce, ne présentent pas la réunion de ces caractères, et que dès lors, c'était aux tribunaux à connaître de la contestation relative aux travaux de la fontaine d'Alincourt.

130. (conclusion de cette section).

Actuellement, le Conseil d'État est moins formaliste. Il peut y avoir travail public, malgré l'absence des formalités requises, en cas de travaux entrepris par une ville.

C. E. Ville de Philippeville, 28 juin 1939, Lebon, p. 532.

Mais, par ailleurs, lorsque les contrats ont été passés par les communes dans les conditions et suivant les procédés du droit privé, la compétence est judiciaire.

Cass. civ. cassant, 25 mars 1947, Bernard contre ville de Saintes, G. P. 1947-II-75.

Telles sont, dans les grandes lignes, les positions assez incertaines de la jurisprudence. Il paraît vain de chercher une évolution dans un sens précis au cours de la période considérée. Les contemporains l'ont cependant tenté. Voir notamment la note 1 au R. & L.-III-116, intéressante à cet égard. En réalité, les différents critères ont été utilisés concurremment et des conséquences variables en ont été tirées.

SECTION IV

VOIRIE ET EAUX

131. Parmi les travaux importants effectués dans les États modernes, se placent la construction et l'entretien de la voirie : routes, canaux, travaux de régularisation de rivières, auxquels on peut joindre l'irrigation.

Des litiges d'une extrême variété naissent à propos de ces opérations, comme ultérieurement, lors de l'utilisation des ouvrages. Les problèmes de compétence sont par suite complexes. On se bornera à les classer d'une manière commode, mais nullement scientifique, en deux paragraphes relatifs à la voirie et aux eaux.

§ 1.

LA VOIRIE ET PLUS SPÉCIALEMENT LES ROUTES ET LES CHEMINS

132. I. — La question préalable qui se pose est celle de savoir si on est en présence *d'un chemin public ou d'un chemin privé*. C'est l'Administration qui la tranche, étant bien entendu que la question de propriété du chemin — qui ressortirait aux tribunaux judiciaires — n'est pas débattue ici.

C. E. conflit, Matte contre Malo, Décret 7 oct. 1807, R. & L.-I-106, Sirey chr. t. II-2-303.

Cass, crim. cassant, 26 août 1825, Martin; Portalis prés., Sirey chr. t. VIII-1-185.

Voir cependant Cass. crim., 4 janv. 1828, Remond, Sirey chr. t. IX-1-7.

133. II. — Ce point réglé, la législation et la jurisprudence opèrent une distinction de base entre la *grande et la petite voirie*. On sait que cette séparation tire son fondement de motifs d'ordre public : elle a surtout une portée pénale.

La répression des contraventions commises sur la grande voirie fait partie du contentieux administratif. Les tribunaux de police jugent des contraventions de petite voirie.

a) Grande voirie :

C. E. conflit, Lucotte. Ord. 14 mai 1817 (2645), R. & L.-II-217.

Considérant qu'il s'agit d'une contravention de grande voirie et que les lois des 28 pluviôse an VIII et 29 floréal an X attribuent à l'autorité administrative la connaissance des affaires de cette nature.

Cass. crim., 8 prairial an VII, Réquis. Commiss. du Gouvernement. Sirey chr. t. I-1-205.

Attendu que, d'après l'article 6 de la loi du 11 septembre 1790 c'est aux corps administratifs et non aux tribunaux de police qu'appartient l'administration de la grande voirie.
(Rendu en matière d'eaux).

Rappelons que les contraventions à la police du roulage sont à l'époque de compétence administrative.

C. E. conflit, Préfet de Seine-et-Marne. Ord. 4 mars 1819 (3263). Bérard rap., R. & L.-II-479, Sirey chr. t. VI-2-38.

Cass. crim. cassant, 16 mars 1827, Bernard; Portalis prés., Sirey chr. t. VIII-1-550.

Conforme : Crim. 15 févr. 1829, sommaire au Sirey chr. t. IX-1-36.

134. b) Petite voirie :

C. E. conflit, Fajon contre commune de Redassan. Décret 4 prairial an XIII (24 mai 1805), R. & L.-I-33.

Faits : Un jugement de simple police condamnait un propriétaire sur la poursuite de la commune, à démolir une construction élevée sur la rue. Arrêté de conflit.

Attendu que les lois des 24 août et 11 septembre 1790 n'investissent pas l'autorité administrative de la connaissance des règlements relatifs à la petite voirie, puisque la dernière porte que la police de conservation est attribuée aux tribunaux de district; que la loi du 29 floréal an X, relative à la police de la grande voirie, n'a dérogé à aucune des dispositions relatives à la petite voirie;

Que, conséquemment, les communes sont toujours restées sous l'empire du droit commun, sous l'autorité des tribunaux, pour tout ce qui concerne la conservation de leurs propriétés et la répression des délits de petite voirie; que c'est avec d'autant plus de raison que l'autorité municipale s'adresse à l'autorité judiciaire, pour réprimer les entreprises des particuliers constructeurs, que presque toujours, ces sortes d'actions donnent lieu à des questions de propriété qui ne peuvent être résolues que par le pouvoir judiciaire.

Le raisonnement du Conseil est intéressant. D'une part, il souligne ce qu'a d'exorbitant une compétence administrative en matière pénale en rappelant que les communes sont toujours restées soumises au droit commun. D'autre part, il fait observer que la compétence judiciaire est particulièrement logique et pratique en matière de petite voirie, puisque le plus souvent, des questions de propriété s'élèvent à ce sujet, questions qui, en tout état de cause, relèvent des tribunaux. Le bon sens et la simplicité devraient être des arguments plus fréquemment employés dans le domaine de la compétence. Adde :

Cass. crim. rej. 14 mai 1829, Guillaumont. Sirey chr. t. IX-1-291.

135. c) Parmi les difficultés qui s'élèvent lors du partage des routes entre les deux catégories de voirie, il y a lieu de mentionner celles que présente la traversée d'une agglomération par un chemin appartenant à la grande voirie.

On sait que les rues des villes font normalement partie de la petite voirie. Toutefois, les routes nationales, qui sont de la grande voirie, conservent leur caractère même en traversant

une agglomération (Hauriou, *Précis*, 12^e éd. 1933, p. 817 et 825). La situation était moins claire à l'époque. Certaines décisions rangent en effet de telles artères dans la grande voirie, ce qui conduit à la compétence administrative.

C. E. conflit, Mesnard ou le ministre de la Justice. *Orl.* 31 juill. 1822 (5441), de Peyronnet fils rap., Lebon 1822-II-181, R. & L.-III-254.

Considérant que la grande rue de Mansle sur laquelle la contravention dont il s'agit aurait été commise, fait partie d'une route royale; que la loi du 29 floréal an X a réservé la connaissance de contravention en matière de grande voirie à l'autorité administrative; qu'ainsi le tribunal de simple police de Mansle était incompétent pour statuer.

La chambre criminelle a rendu des arrêts dans le même sens.

Cass. crim. cassant, 29 mars 1821. Intérêt de la loi (affaire Vacquerie), Barris prés., Sirey chr. t. VI-1-408.

Cass. crim. cassant, 22 mars 1822, Andrien, Sirey chr. t. VII-1-42. Arrêt conforme rendu sous la même présidence.

On peut cependant citer tel arrêt de la chambre civile admettant cette fois-ci une compétence concurrente des deux ordres de juridictions.

Cass. civ. cassant, 13 juin 1811, Richard, Barris prés., Sirey chr. t. III-1-360.

Mais d'autres arrêts postérieurs de la chambre criminelle inclinent nettement malgré la décision de conflit rapportée plus haut, vers la compétence judiciaire.

Cass. crim. cassant, 15 avril 1824, Affaire de La Mothe, Sirey chr. t. VII-1-436/437.

Cass. crim. cassant, 7 déc. 1826, Nectoux, Sirey chr. t. VIII-1-478.

136. III. — Si, parmi la petite voirie, nous considérons maintenant les *chemins vicinaux*, un nouveau partage de compétence apparaît.

Les contestations au sujet des travaux effectués sur ces chemins sont examinées par les tribunaux civils; on l'a vu à propos des travaux publics.

C. E. conflit, les frères Pugol contre Maurette, Timbor et Lafont, *Orl.* 31 juill. 1822 (5587), de Peyronnet fils rap., Lebon 1822-II-178, R. & L.-III-254, Sirey chr. t. VII-2-108.

Considérant qu'aux termes de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, les conseils de préfecture sont compétents pour statuer sur les réclamations qui pourraient s'élever, par suite de travaux publics et en matière de grande voirie;

Mais que les difficultés relatives aux contestations occasionnées

par des réparations faites sur les chemins communaux, ne sont pas comprises dans l'exception portée par la loi;

Que ces réparations ne peuvent être considérées comme des travaux publics et ne dépendent pas de la grande voirie;

Que les sieurs Maurette, Timbor et Lafont étaient uniquement chargés de la reconstruction d'un chemin vicinal;

Que, par conséquent, ils sont justiciables des tribunaux ordinaires.

Il en est de même de l'ouverture d'un chemin vicinal, car elle intéresse le droit de propriété.

C. E., veuve Deschamps contre commune de Chirat l'Église. Décret 17 avril 1812, R. & L.-I-339.

Considérant que la dame veuve Deschamps soutient que le chemin qui fait l'objet de la contestation est sa propriété et que l'autorité judiciaire est seule compétente pour statuer sur une pareille matière.

(L'arrêt du Conseil de préfecture condamnant la requérante à ouvrir le chemin est annulé comme incompétemment rendu; les parties sont renvoyées devant les tribunaux ordinaires.)

Par contre, le rétablissement d'un chemin vicinal dans sa largeur primitive est une opération entièrement administrative, dont l'Administration seule connaît.

C. E. Bavoux et Pochet contre commune de Nesles; Ord. 28 fév. 1828 (6908) de Broé rap., Lebon p. 215-216, R. & L.-IV-296 à 299.

Considérant sur la compétence que, s'il appartient aux tribunaux de juger les questions de propriété, et de réprimer les contraventions de police ou les délits relatifs aux chemins vicinaux, c'est aux conseils de préfecture, qu'aux termes de l'article 8 de la loi du 28 février 1805 (9 ventôse an XIII), il appartient de statuer, sauf le recours devant nous, en notre Conseil d'État, sur les actions ayant pour but de faire rétablir les chemins vicinaux, déclarés tels par les préfets, dans les largeurs fixées par les états dressés à cet effet en exécution de cette loi;

Que dans l'espèce, l'action portée devant le Conseil de préfecture... n'avait pour objet que de faire rétablir, dans la largeur fixée par l'état des chemins vicinaux... les chemins...

... Qu'en réservant à la commune l'action civile de propriété qui pouvait lui appartenir, ledit arrêt (de la Cour de Paris) n'a pas jugé l'action administrative résultant de la loi du 9 ventôse an XIII, laquelle ne lui était pas soumise et ne pouvait être portée que devant le Conseil de préfecture.

§ 2.

LE DÉPART DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'EAUX

137. (complexité de la question).

Les opérations relatives aux eaux sont du ressort d'autorités variées et touchent à des intérêts nombreux.

Tantôt, il s'agira de problèmes d'écoulement des eaux ou d'irrigation qui mettront en cause le droit de propriété ainsi que les intérêts des agriculteurs, minotiers et industriels qui se servent de l'eau ¹. Le Code civil traitait de la question avant que la loi de 1898 et le Code rural ne la reprennent plus en détail.

Tantôt, il s'agira de véritables cours d'eau qui, selon qu'ils seront considérés comme navigables ou non, appartiendront ou non au domaine public et seront soumis à des régimes différents.

L'interprétation de l'Administration et des tribunaux a donné lieu à des difficultés multiples qu'on ne peut songer même à résumer. On va cependant s'efforcer de broser, en quelques touches, le tableau des méthodes de partage des affaires entre les deux ordres d'autorités.

* * *

138. (domanialité).

Une question de domanialité peut d'abord se poser. Il appartient à l'Administration de la résoudre.

C'est elle qui déclarera si tel terrain doit être considéré comme la dépendance d'un port public.

C. E. conflit, Coutanceau contre Gaubert. Décret 15 oct. 1809, R. & L.-I-199/200 et Sirey chr. t. III-2-172.

Si, au contraire, une contravention a été commise en un point supérieur à celui où commence la navigabilité de la voie d'eau, ce sera aux tribunaux judiciaires de la réprimer.

Cass. civ. rej. 23 août 1819, Brousse contre Iché de Thou, Sirey chr. t. VI-1-121/122 ².

* * *

139. (Renvoi à Aubry et Rau).

Mais notre objet n'est pas d'insister sur l'aspect domanial de la question. D'autres problèmes apparaissent plus spécifiquement propres à la matière. Le magistral exposé qu'Aubry et Rau ont donné à cette occasion nous empêche de reprendre le sujet. On se bornera donc à citer quelques cas typiques et à

1. Voir Aubry et Rau, §§ 241, 242 et 244-246.

2. Adde Crim. rej. 18 mars 1825, Petit contre de Courcy, Sirey chr. t. VIII-1-81 cité *infra* aux notes (c) et (j).

renvoyer pour une étude d'ensemble au paragraphe 246 du classique Cours de Droit civil¹.

140. A. — *Ressortit à l'autorité administrative* : Tout ce qui concerne le règlement général d'irrigation (a-b) et tout ce qui contrarie ce règlement (c-d); ce qui touche au règlement d'usines (a). D'une manière plus générale, ce qui se rapporte aux mesures d'office prises dans l'intérêt de la salubrité et de l'ordre publics (a-e). Il en sera ainsi plus spécialement du maintien du régime des eaux d'une rivière navigable et flottable (c),

1. Aubry et Rau, *Cours de Droit civil*, § 246, t. III de la 6^e éd. par Martin (1938), p. 75.

« 5^o Attributions respectives du pouvoir judiciaire et de l'autorité administrative, en ce qui concerne les cours d'eau non navigables ni flottables. »

Ces développements peuvent se résumer ainsi :

1^o « Sont de la compétence exclusive des tribunaux » les contestations sur l'usage des eaux courantes « lorsque n'ayant pour objet que l'existence, l'étendue ou le mode d'exercice des droits des parties, elles n'engagent aucune question de police des eaux, et se renferment ainsi dans l'appréciation d'intérêts privés ». La jurisprudence est citée à la note 44.

2^o L'autorité administrative est compétente pour prendre, dans un but d'utilité générale, toutes mesures relatives :

a) Au libre écoulement des eaux, voir p. 79, et, sur les pouvoirs des différentes autorités, la note 54.

b) A l'irrigation (loi sous forme d'instruction des 12-20 août 1790), voir p. 82. A noter que le pouvoir de l'Administration ne va pas jusqu'à statuer sur les réclamations d'intérêt purement privé.

Note (a) C. E. Reder contre Corda, Ord. 18 juill. 1827 (7113); Tarbé rap., Lebon, p. 392; R. & L.-IV-201/202.

Premier considérant : « Considérant que, dans l'espèce, il ne s'agit, ni d'un règlement général d'irrigation, ni d'un règlement d'usines, ni de mesures prises d'office, dans l'intérêt de la salubrité ou de l'ordre publics, auquel cas l'administration aurait été compétente. » (suite de l'arrêt, *infra* note n).

Note (b) Metz, 11 juill. 1817, Deville Bodson contre Jacob, Sirey chr. t. V-2-303 (pouvoir de l'Administration d'accorder des concessions et de prendre des règlements).

Note (c) Cass. crim. rej. 18 mars 1825, Petit contre de Courcy. Portalis prés.; Sirey chr., t. VIII-1-81.

Premier attendu : « Attendu que toute contravention à un règlement concernant les eaux, émané de l'autorité compétente, commise sur un canal dérivé d'une rivière navigable ou flottable, si elle intéresse la dérivation des eaux, leur décharge ou leur hauteur, soit au point d'où elles sont versées de la rivière dans le canal, soit à celui où elles rentrent du canal dans la rivière, est incontestablement de la compétence de l'autorité administrative, parce qu'elle est relative au régime de cette rivière, à la navigation et au flottage qui s'y font, et rentre ainsi dans la contravention des grandes voiries. » (Suite de l'arrêt, *infra* note j).

Note (d) Cass. civ. cassant 28 mai 1827, Beautier et Duval contre de Fumechon; Sirey chr., t. VIII-1-607/608.

Un arrêté préfectoral règle les prises d'eau du département. M. de Fumechon argue d'anciens titres rendant inapplicable à son encontre le règlement du préfet.

« Considérant que la connaissance de cette exception qui contrariait le règlement général du préfet, quant au mode de distribution des eaux, était exclusivement de la compétence de l'autorité administrative. » (Voir au *Recueil* la suite de l'arrêt).

de la fixation de la hauteur des vannes (e), de l'abaissement des déversoirs (f), de la destruction d'un ouvrage (g).

Les tribunaux rendaient parfois des jugements qui s'opposaient aux décisions de l'Administration¹, soit qu'ils prissent des mesures fondées sur les seuls intérêts privés en méconnaissant les exigences de l'intérêt public (g), soit qu'ils prétendissent prendre une décision au nom de cet intérêt public, oubliant alors les bornes de leur compétence (e). Cette tendance à confondre les parts respectives des deux autorités semblait parfois friser l'obstruction. Elle irritait l'Administration et explique parfois ses mouvements d'humeur à l'encontre des tribunaux. La Cour de cassation sanctionne sans pitié ces usurpations des juridictions inférieures (h-h bis).

En résumé, la compétence administrative en matière d'eaux tire son fondement de l'intérêt général que seule l'Administration peut représenter.

141. B. — A l'inverse, la compétence judiciaire se retrouve dès qu'il s'agit de débattre des affaires privées. Les contesta-

(1) V. les développements sur ce sujet *supra*, Introduction générale, titre II, n° 42 (excès de pouvoir judiciaire) et parmi les décisions citées, Cass. crim. cassant 18 floréal an IX, Sirey chr., t. I-1-462.

Note (e) C. E. conflit, Ternaux contre Lemaître, Ord. 28 juillet 1820 (2076), de Villefosse rap.; R. & L.-II-719.

« Considérant que, par son jugement en date du 29 décembre (1819) ... le Tribunal de première instance de Louviers n'a pas statué sur une question de propriété ou de servitude; mais que ce tribunal a prescrit, *par des motifs d'intérêt public*, de tenir levée à sa plus grande hauteur, une vanne que l'autorité administrative avait ordonné d'établir et de tenir fermée; qu'ainsi ledit tribunal a excédé les bornes de sa compétence. »

Note (f) C. E. conflit, Petit (7559). Ord. 22 nov. 1826; Tarbé rap.; Lebon, p. 711; R. & L.-IV-121.

« Considérant qu'il résulte de l'instruction de l'affaire et des pièces du dossier que le nouvel œuvre attaqué par le sieur Petit, ses co-plaignants et intervenants, n'était que l'exécution ordonnée par le préfet d'une décision de notre ministre de l'Intérieur, du 26 juin 1826, qui avait prescrit l'abaissement des trois déversoirs dont il s'agit.

« Art. 1. — (Arrêté de conflit confirmé).

« Art. 2. — (Jugement du tribunal de paix non avenu) ».

Note (g) C. E. conflit, Garcement de Fontaine contre commune de Voisines, Ord. 22 janv. 1824; de Peyronnet rap.; Lebon, p. 30; R. & L.-III-433.

« Considérant qu'en ne se bornant pas à statuer sur la question possessoire qui lui était soumise, et en ordonnant la destruction d'un ouvrage (bâtardeau sur un ruisseau) construit par ordre de l'autorité administrative, le juge de paix... a dépassé les bornes de sa compétence. »

Note (h) Cass. civ. cassant, 13 mars 1810, Marty, Sirey chr. t. III-1-159.

Cet arrêt rappelle qu'un tribunal ne peut prendre de décision contraire à une décision administrative, celle-ci fût-elle incompétemment rendue. En particulier, il ne peut ordonner d'abaisser la chaussée d'un moulin que le préfet a fait exhausser.

Note (h bis) Adde : Crim. 18 floréal an IX, rappelé à la note (1) du présent numéro et cité *supra* n° 42.

tions entre particuliers (j-k), notamment sur l'usage de l'eau (j) et sur les questions de propriété (k-l-m), de servitude (n), de possession (g), sont leur domaine (o-p).

142. Citons, pour terminer, deux décisions intéressantes rendues dans des affaires où des communes étaient intéressées.

Dans l'une, il s'agissait d'une convention conclue entre une commune et un particulier au sujet de la propriété et du partage des eaux d'une fontaine publique. Le Conseil d'État estime que c'est une convention privée dont les tribunaux ont à connaître. Cette décision est à rapprocher des développements fournis à l'occasion des contrats communaux (*supra* n° 125 et sq).

C. E. commune de Blénod-lès-Pont-à-Mousson. Ord. 6 sept. 1826 (6620), Hutteau d'Origny rap.; R. & L.-IV-93; cité au Rép. Ledru-Rollin, V° *Acte administratif*, Lebon p. 537.

L'autre décision, bien antérieure, émane de la Chambre civile. Elle conclut à la compétence judiciaire : la contestation opposait des propriétaires riverains entre eux au sujet d'un cours

Note (j) Crim. rej. 18 mars 1825, Petit contre de Courcy, suite de l'arrêt cité *supra* note (c).

« Mais qu'il en est autrement lorsqu'une contravention à un règlement concernant les eaux, commise sur un semblable canal non navigable ni flottable, n'est relative qu'à l'usage ou à l'abus qui a été fait des eaux de ce canal au détriment des intérêts privés des propriétaires riverains ou des usagers, et sans que la hauteur des eaux de la rivière d'où ce canal est dérivé et où il se décharge puisse en éprouver aucune altération; qu'alors, cette contravention n'est plus qu'une contravention de petite voirie de la compétence des tribunaux de simple police. »

Note (k) Metz, 11 juill. 1817, Deville Bodson contre Jacob, cité *supra* note (b). (Compétence judiciaire pour les contestations entre particuliers sur l'exercice de leur droit de propriété et les contraventions aux règlements).

Note (l) Agen, 14 juin 1807, Garigou contre Dinety, Sirey chr. t. II-2-226. (Empiètement du riverain d'un ruisseau sur l'autre bord).

Note (m) C. E. Terasse et consorts, D. 22 oct. 1808, R. & L.-I-144, Sirey chr., t. II-2-437. (Propriété des atterrissements).

Note (n) C. E. Reder contre Corda, Ord. 18 juill. 1827 (7113), suite de l'arrêt cité *supra* note (a).

« Considérant que l'arrêté du préfet a été pris au sujet d'une contestation entre le baron Corda et les habitants de Bistroff d'une part, et le sieur Reder propriétaire de l'étang de Bischwald d'autre part; laquelle contestation avait pour objet les modes d'écoulement des eaux dudit étang, c'est-à-dire l'exercice d'une servitude des fonds supérieurs sur les fonds inférieurs; que l'examen de cette question est du ressort des tribunaux. »

Note (o) Autre exemple très net de compétence judiciaire : Paris, 15 janv. 1808, Ardant contre Mellon et Plessier, Sirey chr. t. II-2-327. (Contestation entre l'acquéreur d'un moulin, bien national, et le propriétaire au sujet de la jouissance d'un ruisseau).

Note (p) Autre exemple de compétence judiciaire : Cass. Req. 22 déc. 1824, de Neufglise contre Lelaurin; Henrion de Pansey prés.; Sirey chr., t. VII-1-601.

d'eau navigable. Mais la source de ce cours d'eau était dans un ruisseau communal, et la commune en avait concédé l'usage à l'une des parties litigantes par une délibération approuvée par le préfet.

Cass. civ. cass. 15 prairial an XII, Valderey contre Vincent, Malleville prés.; concl. conf. du procureur général Merlin. Sirey chr. t. I-1-977.

Selon les commentaires du Sirey, Merlin aurait estimé que l'acte communal était de la nature d'un bail, qu'il appartenait plus à la régie des biens qu'à l'exercice de l'autorité. Ce serait dès l'an XII, la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion qui serait nettement dessinée ici. Malheureusement, les paroles du procureur général ont été mal interprétées par le rédacteur du recueil. Si intéressantes que soient les conclusions de Merlin, elles sont loin d'être aussi nettes. Nous les avons en effet retrouvées, reproduites par son auteur, dans ses « Questions de Droit » V^o *Pouvoir judiciaire*, § IX (t. IV, 1810, p. 60)¹. La compétence judiciaire serait d'ailleurs suffisamment déterminée par le fait qu'il s'agissait d'une action possessoire (Cf. *infra*, 2^e partie, titre II, n^o 214).

1. Voici ce qu'il dit cependant à propos de la concession communale : « Cette concession est un acte administratif ! Ce sont donc aussi des actes administratifs que les baux par lesquels les conseils municipaux afferment les biens de leur commune?... Ce sont donc aussi des actes administratifs que les contrats quelconques dans lesquels les conseils municipaux traitent et stipulent au nom de leurs communes ? Et si ces baux... ces contrats, donnent lieu à des contestations, le pouvoir judiciaire ne pourra donc pas en connaître ? Ce sont là, il faut en convenir, des idées nouvelles, parlons plus juste, des idées bizarres, qui répugnent à toutes les notions reçues, qui révoltent le bon sens. » (p. 68). Cf. *infra* sur les baux administratifs, II^e partie, titre II, n^o 242. Il se fait que c'est justement le passage que cite Berthelemy en faveur de sa thèse sur la distinction des actes d'autorité et de gestion. (*Traité élém.* 13^e éd. 1933, p. 23, note 1).

CHAPITRE IV

OPÉRATIONS D'INTÉRÊT NATIONAL

§ INTRODUCTIF

143. Parmi les opérations administratives, une place à part doit être faite à celles que l'on peut qualifier d'opérations d'intérêt national.

Le juriste ne s'attache guère aujourd'hui à celles-ci; il y voit volontiers des mesures de circonstances qui ont disparu avec le temps, des textes d'exception qui n'ont pas trouvé place dans le droit commun.

Il s'agit d'opérations qui, conformes à l'esprit et au programme des gouvernements issus de la Révolution, avaient pour but la mise en œuvre de mesures de « salut public ». Éminemment politiques — puisque leur objet était d'abattre les obstacles à l'ordre nouveau — elles ont été retirées généralement aux tribunaux judiciaires. Ceux-ci — gardiens de la propriété privée et des libertés individuelles — ne pouvaient guère connaître de dispositions contraires aux principes et aux droits qu'ils avaient la charge de défendre.

L'existence de ces opérations dont la connaissance fut remise à l'Administration, a beaucoup contribué à donner aux juridictions administratives le caractère de juridictions d'exception qu'on leur accordait si volontiers à l'époque.

Une fois la tourmente révolutionnaire passée, elles conservèrent ces matières dans leur compétence. La liquidation de ces régimes s'avérait délicate; la compétence administrative reposait plus que jamais sur l'idée de protection de l'ordre public : l'impopularité du Conseil d'État sous la Restauration en fut encore accrue. En même temps, l'objectivité dont la haute assemblée fit le plus souvent preuve dans le règlement de ces litiges irritants, fut une cause de plus du mécontentement de l'opinion publique. N'est-ce pas surtout à raison de ces opérations d'intérêt national que l'existence du Conseil d'État

fut mise en jeu, encore que des arguments d'un ordre plus abstrait aient souvent été invoqués? ¹

La matière des domaines engagés nous mettra en face d'un exemple de liquidation d'une institution de l'ancien régime. La lutte contre les ennemis de la Révolution s'est notamment concrétisée par la législation sur les émigrés. Les domaines nationaux furent un moyen de constituer une solide clientèle. Tels sont les trois points que nous retiendrons ².

Rappelons les développements antérieurs, consacrés au même sujet, vu sous l'angle plus spécial de l'acte administratif (*supra* titre I, n° 69 sq.).

SECTION I

DOMAINES ENGAGÉS

§ 1.

LA LÉGISLATION

144. (principes).

La loi du 14 ventôse an VII (4 mars 1799) relative aux domaines engagés par l'ancien gouvernement (Duvergier, t. XI, p. 171 et suiv.) a été à l'origine d'une jurisprudence instructive en matière de compétence. Nombre d'arrêts analysés dans le présent ouvrage ont été rendus à leur propos..

La Révolution a entrepris ici la liquidation d'une institution caractéristique de l'ancien régime portant la marque de son impécuniosité. Elle se présentait avant 1789 comme une exception au principe de l'inaliénabilité du domaine de la Couronne proclamé par l'édit de Moulins de février 1566 (Isambert, t. XIV-185) puis par l'Ordonnance de Blois de mai 1579 ³.

1. Voir les opinions des personnalités du temps dans L. A. Macarel, *Des Tribunaux administratifs*, 1828, p. 325, n° 167 et suiv. (Chap. VI, section XIV : « du Conseil d'État », § VI : « Des avantages et des inconvénients de l'institution actuelle du Conseil d'État. »)

Adde : tout le chapitre III de la 1^{re} partie de la thèse précitée de Bernard Olivier-Martin (1941), p. 51 et suiv., consacré à la réforme du Conseil d'État.

2. A. Esmein dans son *Précis élémentaire de l'Histoire du droit français de 1789 à 1814* ne traite malheureusement pas de ces matières proprement révolutionnaires. Elles avaient des précédents (émigrés protestants) ; elles furent renouvelées (statut des juifs).

3. Voir Declareuil, *Histoire générale du Droit français*, 1925, p. 410 et, sur l'engagement, p. 417.

Les domaines engagés contre finance ne l'étaient que sous faculté perpétuelle de rachat. Les droits féodaux et seigneuriaux attachés à ces terrains restaient au Roi. Seuls les autres profits appartenaient à l'engagiste. « L'engagiste n'est pas un seigneur : il percevait les fruits d'un fief, mais n'exerçait aucun droit féodal. C'est un propriétaire précaire, un véritable usufruitier, » disait un membre du Conseil des Anciens lors de la discussion de la loi de l'an VII (*Moniteur*, n° 172 du Duodi 22 ventôse an VII, p. 703). L'engagement se ramenait ainsi à une rente assise sur les biens engagés (Declareuil) et les rachats furent rarement opérés.

La Révolution supprima cette pratique d'une part en confirmant les aliénations sans clause de retour effectuées avant l'édit de Moulins de 1566 (art. 1 de la loi du 14 ventôse an VII), d'autre part en révoquant toutes les autres aliénations domaniales (art. 3) sous réserve de certaines exceptions (art. 5) et de la faculté de rachat par l'ancien engagiste contre paiement du quart de la valeur du terrain.

145. (Règles légales de compétence).

C'est à l'occasion de ces exceptions que de nombreux litiges devaient naître. Les articles 27 et 28 de la loi indiquent les règles de compétence à suivre :

La liquidation des droits et créances des particuliers « envers la République » appartient à l'autorité administrative. Les débats sur la propriété reviennent aux tribunaux sous réserve d'un mémoire à adresser aux corps administratifs ¹.

Opération d'intérêt national et politique, certes, mais opération qui n'était pas dirigée contre telle ou telle catégorie d'individus. Elle aboutissait à mettre de l'ordre dans le domaine de l'État; elle conduisait à accorder une institution périmée avec la conception nouvelle — ou plutôt renouvelée — d'un droit de propriété indissociable. A ce dernier point de vue, elle répondait à la même politique que celle qui ordonnait le rachat des rentes foncières et la suppression de la distinction entre le domaine éminent et le domaine utile ². Mais ces conséquences étaient moindres sur l'ordre public. C'est ce qui explique sans doute le recours aux tribunaux dans les cas les plus nombreux. Ce n'est pas à dire que l'Administration n'en connut point : il suffit de voir combien souvent le Conseil d'État fut saisi de pareils procès;

1. Voir les arrêts cités *infra*, II^e partie, titre II, n° 208-1 et 221.

2. Sur ces mesures, voir Aubry et Rau, § 224 (6^e éd., t. II, 1935). A Esmein, *Précis élémentaire*, tirage 1911, p. 57 : « L'abolition du régime féodal ». Voir aussi art. 530 du Code civil.

il conclut souvent, mais pas toujours à son incompétence. C'est ce qu'il nous faut voir maintenant.

Ajoutons auparavant que si la loi du 14 ventôse an VII est la plus importante, de nombreux autres textes se sont échelonnés à ce sujet des 22 novembre-1^{er} décembre 1790 au 12-17 mars 1820 (Voir *Duvergier*, t. XI, p. 171).

§ 2.

PRINCIPES DE JURISPRUDENCE

146. A la lecture des arrêts, l'intervention de l'Administration apparaît limitée. C'est ainsi que l'avis demandé au Conseil de préfecture (ultérieurement au préfet) en cas d'action contre le domaine « ne porte aucun obstacle à l'action judiciaire ».

C. E. Guillebert contre préfet d'Eure-et-Loir. Décret 27 déc. 1812 (1173). R. & L.-I-376.

On peut donc affirmer que la compétence judiciaire est ici générale. Quoiqu'il s'agisse de liquider une institution de l'ancien régime, quoique l'État soit intéressé au premier chef à la vente d'une partie de son domaine, les affaires reviennent aux tribunaux, juges des questions de propriété, fût-ce la propriété de l'État. Il est vrai que c'est ici le domaine privé.

C. E. Régie des Domaines contre Frimont et autres. Décret 16 oct. 1813, R. & L.-I-480.

Considérant que l'article 27 de la loi du 14 ventôse an VII attribue aux tribunaux ordinaires la connaissance des contestations qui pourraient s'élever sur l'exécution de ladite loi, et notamment sur l'application des exceptions portées en l'article 5.

Il n'y a guère que la remise en question de la liquidation de la finance qui échappe aux tribunaux : on se retrouve en matière de finance publique. Encore est-ce aux tribunaux à statuer sur la validité d'un remboursement de finance fait par l'État à un engagiste (sous l'ancien régime).

C. E. conflit, d'Annebault contre Régie des Domaines. Ord. 28 fév. 1827. Lebeau rap., R. & L.-IV-150, Lebon, p. 125.

Cormenin a décelé dix-huit cas de compétence judiciaire (*Questions de Droit administratif*, 3^e édition 1826, tome II, p. 123). En réalité, dans ce sujet administratif et politique, c'est la compé-

tence judiciaire qui est de principe; ce sont les cas de compétence administrative qu'il y aurait lieu de dénombrer.

Pourtant, le Conseil fut souvent appelé à statuer en matière de domaines engagés. Ce fut une occasion de préciser les limites de compétence entre les deux ordres d'autorité.

Pour le moment, en restant cantonné dans la matière proprement dite des domaines engagés, on va chercher à esquisser l'attitude du Conseil d'État. Il devait paraître difficile de ne pas s'adresser à lui pour trancher les litiges sur les domaines engagés. C'est à tout le moins ce qu'on peut penser en parcourant une « affaire-fleuve » qui n'a pas donné lieu à moins de neuf décisions du Conseil d'État, sans compter les jugements, arrêts ou arrêtés d'autres juridictions : l'affaire de la « dame Marquise d'Annebault », excellente illustration de la jurisprudence en la matière.

§ 3.

APPLICATIONS DE LA JURISPRUDENCE : L'AFFAIRE D'ANNEBAULT

147. La terre de Pont-Audemer et la forêt de Montfort avaient été engagées à la famille d'Annebault.

I. — Il résulte d'une première décision :

C. E. d'Annebault contre Régie des Domaines. Ord. 21 mars 1821 (4431). Cormenin rap., Lebon p. 415/416, R. & L.-III-42; M^e Duclos, avocat.

que quatre arrêts du Conseil du Roi étaient intervenus à ce sujet. Un premier arrêt avait ordonné la revente du domaine en 1766; les deux suivants sont datés du 13 août 1770 et du 3 août 1773. Enfin, un dernier arrêt de propre mouvement du 19 septembre 1773 avait rattaché la terre de Pont-Audemer au domaine de la Couronne. Mais le Conseil d'État de la Restauration, dans l'ordonnance au contentieux précitée du 21 mars 1821, estime que ce dernier arrêt, non signifié ni acquiescé, d'ailleurs annulé de plein droit par la loi du 20 septembre 1793¹, est dénué de valeur. Il en est de même des arrêts antérieurs dans la mesure où ils ordonnaient une revente qui n'a pas été effectuée.

1. D. 20 sept. 1793, qui accorde un délai de trois mois pour se pourvoir par voie de l'appel contre des condamnations en vertu de lettres patentes, d'arrêtés de propre mouvement et autres du ci-devant conseil (Duvergier, à sa date.)

Par suite, les d'Annebault sont bien des engagistes — contrairement aux prétentions du ministre des Finances. Ils sont en conséquence appelés à conserver la jouissance des terres et à soumissionner en tant que tels au rachat du domaine.

La haute juridiction administrative s'est donc déclarée compétente pour décider de la qualité d'engagiste du requérant, par interprétation d'arrêts de l'ancien conseil. Il est aussi compétent pour interpréter une décision du ministre des Finances. Sa compétence se fonde, par ailleurs, sur l'article 28 de la loi du 14 ventôse an VII, signalé au paragraphe 1, qui détermine la compétence administrative pour la liquidation des droits et créances envers la République. (Le ministre, dont la décision est annulée, tout en déniant la qualité d'engagiste au requérant, lui reconnaissait celle de créancier, sauf la dette à ne pouvoir être liquidée par suite, notamment, de la suppression du conseil de liquidation de la dette par le décret du 15 janv. 1810).

En résumé, l'arrêt autorise la « dame marquise d'Annebault » à remplir les formalités nécessaires pour devenir propriétaire de la forêt de Montfort engagée jadis à ses auteurs.

148. II. — Mais un sieur Duparc se prétendait héritier des détenteurs de la forêt. Il craint que l'arrêt du 21 mars 1821 ne préjudicie à ses droits, puisqu'il reconnaît les d'Annebault comme engagistes. Il demande au Conseil l'interprétation de cette décision. Mais n'ayant ni formé tierce opposition, ni appelé de contradicteur, le Conseil estime qu'il n'y a pas lieu de statuer.

C. E. Duparc. Ord. 13 juin 1821 (5053). Cormenin rap., Lebon p. 62, R. & L.-III-80; Darieux, avocat.

149. III. — Aussi s'empresse-t-il de former tierce opposition comme l'y invite l'arrêt du 13 juin. Il pose en même temps nettement une question de compétence. Il conclut en effet à ce que le Conseil déclare que sa décision du 21 mars n'était pas attributive d'un droit propre à M^{me} d'Annebault, mais qu'elle reconnaissait les droits de tous les représentants des anciens possesseurs de la forêt, sauf aux tribunaux à trancher le point de savoir quels sont ces anciens possesseurs.

C. E. Duparc contre d'Annebault. Ord. 24 oct. 1821, de Cormenin rap., Lebon p. 380, R. & L.-III-123; Darrieux et Duclos, avocats.

Considérant que notre ordonnance du 21 mars 1821 ne contient aucune disposition qui statue sur les droits respectifs des représentants de l'engagiste de la forêt de Montfort et ne préjuge rien à cet égard;

Considérant que les contestations qui peuvent s'élever à ce sujet entre les deux parties, sont du ressort des tribunaux;

Considérant, d'ailleurs, que la dame d'Annebault reconnaît que,

si le sieur Duparc prétend des droits sur ladite succession, c'est aux tribunaux qu'il appartient de prononcer, et qu'ainsi la demande en interprétation formée par le sieur Duparc est sans objet.

Mais si le recours de Duparc est une fois encore rejeté comme sans objet, celui-ci a, en réalité, obtenu satisfaction, car la décision du Conseil d'État restreint singulièrement la portée de l'arrêt du 21 mars. Il en subsiste la qualification du domaine engagé. Mais c'est aux tribunaux à dire qui est l'engagiste : question de propriété qui, en vertu de l'article 27 de la loi, est de leur ressort. L'affaire semble ainsi terminée devant les juridictions administratives. Le comte Duparc va contester devant l'autorité judiciaire la qualité d'héritière des anciens engagistes de la dame d'Annebault.

150. IV. — Un coup de théâtre se produit alors. On découvre une pièce datant de 1776 établissant que le domaine a bien été racheté à la famille d'Annebault. Aussitôt, le ministre des Finances (2 septembre 1822) ordonne de surseoir à la mise en possession de M^{me} d'Annebault (Un sieur de Corneille avait réglé le prix pour elle).

La dame d'Annebault se pourvoit donc contre la décision du Ministre. Faisant avec elle front commun contre l'État, Duparc se joint à elle dans l'instance. Autorité de la chose jugée de l'arrêt du 21 mars, faits de possession constants, argument enfin que la découverte de la quittance conduirait au remboursement du prix, mais non à la résolution du transfert (sur tous ces points, voir R. & L.-III-537), tels sont les chefs des conclusions.

Devant ce fait nouveau, le Conseil d'État, rétrécissant encore la portée de son premier arrêt, déclare : que les prétendus engagistes n'avaient pas qualité pour soumissionner ; que le premier arrêt n'a rien préjugé quant au remboursement ; que le ministre a eu raison de suspendre la mise en possession de M^{me} d'Annebault, sans que sa décision ait pu préjudicier aux moyens que les requérants pourraient faire valoir pour contester les effets de la quittance.

Et pour la troisième fois, Duparc voit son recours — cette fois-ci conjointement avec la dame d'Annebault — rejeté.

C. E. d'Annebault et Duparc contre ministre des Finances. Ord. 1^{er} déc. 1824 (5821-5823), Lebeau rap., Lebon p. 648, R. & L.-III-537, Macarel, Nicod et Teste-Lebeau avocats.

La situation est bouleversée ! M^{me} d'Annebault voit sa qualité d'engagiste déniée. L'affaire semble close en ce qui la concerne.

Toutefois, le Conseil réserve le cas de la validité de la quittance. Est-ce prudence du Conseil, maladresse ou suprême habileté des défenseurs? N'est-ce pas plutôt la vieille habitude française de faire durer éternellement les procès? Toujours est-il qu'aucun arrêt n'arrive à mettre un point final à l'affaire. On se croirait encore sous l'ancien régime où le Conseil du Roi rendait volontiers des arrêts sans avoir pleine connaissance des intérêts en cause, et sous réserve des droits de tiers¹ qui prenaient un malin plaisir à ne se point présenter pour pouvoir tout remettre en question².

151. V. — La décision nouvelle du ministre avait des répercussions notamment sur le sieur de Corneille auquel la dame d'Annebault avait vendu les coupes de bois de la forêt de Montfort pour dix ans. Celui-ci, lésé par l'Administration qui se met à vendre les coupes pour son propre compte, traduit l'administration des Domaines devant les tribunaux pour les entendre condamner à lui remettre le prix des adjudications. Aussitôt, le conflit est élevé (2 avril 1824). Corneille prétend que la vente faite par d'Annebault oblige les Domaines, même si le vendeur perd sa qualité de propriétaire; qu'il s'agit d'ailleurs d'un acte de vente entre particuliers.

C. E. conflit, de Corneille contre Régie des Domaines. Ord. 19 janv. 1825, Lebeau rap., Lebon p. 32, R. & L.-III-553, Garnier, avocat.

S'agissant de l'exécution d'un acte administratif (décision ministérielle) le Conseil d'État déclare les tribunaux incompétents et annule, du coup, *sept* jugements, ordonnance de référé et arrêt rendus par l'autorité judiciaire à propos de ce litige. L'abondance des décisions de justice confond l'imagination.

La compétence de l'Administration se fonde ici sur l'acte administratif, car il semble que l'on ait quitté la matière des domaines engagés proprement dite : il s'agit cependant de droits nés à propos de domaines engagés apparents.

152. VI. — Ce ne sont pas les seules mesures prises par la dame d'Annebault. Elle avait, antérieurement aux décisions lui faisant perdre ses droits, donné la forêt en hypothèque à un sieur Delbeck. Celui-ci, non payé à l'échéance, avait fait saisir

1. Cf. Fr. Olivier-Martin, *Le Conseil d'État du Roi*, 1942-1943, p. 209, « L'opposition aux arrêts du Conseil » et p. 202 « Les surprises au Conseil » Cf. aussi la loi du 20 sept. 1793 citée *supra* n° 147.

2. Cf. Fr. Olivier-Martin, *Précis d'histoire du droit français*, 3^e éd. 1938, n° 918 : « un plaideur obstiné pouvait éterniser un procès ».

l'immeuble et le tribunal civil de la Seine en avait ordonné la vente (24 avril 1824). Le préfet de l'Eure élève le conflit.

C. E. conflit, Delbeck contre Régie des Domaines. Ord. 17 août 1825, Lebeau rap., Lebon p. 479, R. & L.-III-631.

Considérant que notre ordonnance du 1^{er} déc. 1824 a sursis à la prise de possession, par la dame d'Annebault, de la forêt de Montfort sans préjudice des droits et actions de ladite dame, relativement aux effets de la quittance du 2 juillet 1776;

Que dans cet état, et jusqu'à décision définitive sur ce point, l'autorité judiciaire est incompétente.

On n'est guère plus avancé. Le Conseil ne se compromet plus et doit regretter de plus en plus son premier arrêt. Qui doit décider de la validité de la quittance? Tel est le nouveau problème à résoudre par les intéressés.

153. VII. — Ne sachant trop à quelle porte frapper, craignant de voir le Conseil d'État se déclarer incompétent, ou de voir les jugements de l'autorité judiciaire annulés à la suite d'un conflit, la marquise s'adresse au conseil de préfecture de l'Eure, en concluant au renvoi devant les tribunaux aux fins de statuer sur la question préjudicielle de la validité de la quittance. Au fond, elle conclut au maintien du rachat qu'elle a effectué en 1822. Le Conseil de préfecture renvoie donc aux tribunaux. Mais la Régie des Domaines prétend que le Conseil d'État est seul compétent. Le ministre des Finances attaque l'arrêté du Conseil de préfecture pendant que le préfet élève une fois de plus le conflit devant le tribunal.

Cette fois-ci, le Conseil d'État ne peut plus reculer. Bien mieux, il joint les deux recours et statue à la fois comme juge administratif d'appel et comme tribunal des conflits, faisant audacieusement l'économie d'un arrêt.

C. E. conflit, dame d'Annebault, contre Régie des Domaines. Ord. 28 févr. 1827, Lebeau rap., Lebon p. 125, R. & L.-IV-149/151.

2^o Sur la compétence :

Considérant que le Conseil de préfecture, en décidant, par interprétation des ordonnances des 10 mars 1821 et 1^{er} déc. 1824 :

1^o Qu'il n'y avait lieu de délibérer sur la vente du 14 mars 1822, comme n'étant ni contestée, ni susceptible de l'être;

2^o Que c'était aux tribunaux à statuer sur les effets de la quittance du 2 juillet 1776,

a excédé les bornes de sa compétence.

En ce qui touche le conflit :

Considérant qu'il appartient à l'autorité judiciaire de statuer sur l'une des questions élevées par la dame d'Annebault dans son exploit d'assignation : celle de savoir si le remboursement fait pendant la

minorité d'Auguste Julien Danican d'Annebault, peut former titre contre ladite Dame, ou s'il est nul à son égard;

Mais que l'autorité administrative est seule compétente pour statuer sur les autres questions élevées dans ledit exploit et qui tendent, soit à remettre en question la liquidation de la finance d'engagement, arrêtée par les arrêts de l'ancien conseil, soit à interpréter le sens et à déterminer les effets de notre ordonnance du 1^{er} déc. 1824...

Voilà enfin une décision précisant qu'elle est la juridiction compétente en chaque matière. Cette fois-ci, les tribunaux ne sont compétents que dans la mesure où la protection d'intérêts d'un mineur aurait été en jeu. Il ne reste plus... qu'à s'adresser aux différentes juridictions. C'est ce que firent les intéressés.

154. VIII. — La Cour de Rennes déclara la quittance bonne et valable par arrêt du 23 juin 1828. M^{me} d'Annebault de prétendre aussitôt que cette quittance n'était pas la seule, qu'il en est d'autres de non liquidées ni payées. Le Conseil donne alors un délai de trois mois à la requérante pour présenter les pièces dont elle prétend se prévaloir. Mais ce n'est là qu'un arrêt avant faire droit.

C. E. d'Annebault et autres contre Régie des Domaines. Ord. 24 mars 1832, Janet rap., M^{es} Chauveau, Nachet, Parrot, Teste-Lebeau avocats, Lebon p. 97, R. & L.-V-128/129.

C'est le 16 août 1833 que semble rendue la dernière décision du Conseil dans ce procès, la neuvième en douze ans, pour ne pas parler des jugements et arrêts des juridictions judiciaires.

C. E. d'Annebault et consorts contre Régie des Domaines. Ord. 16 août 1833; Janet rap., Boulay, comm. du gouvernement; M^{es} Ad. Chauveau, Rochelle, Garnier, Nachet et Teste-Lebeau avocats; Lebon p. 464/465, R. & L.-V-380 à 384.

On peut retenir les quelques points suivants de cet interminable arrêt qui se développe en trente-trois considérants, avant de s'achever en huit articles. En premier lieu, le Conseil a estimé que « l'instruction a reçu tous ses développements » ! C'est le moins qu'on puisse dire. On notera ensuite que notre dame marquise d'Annebault — sans doute à bout d'arguments — a essayé de se désister, mais le Domaine s'y est refusé. Elle est enfin déboutée, car ni elle, ni Duparc n'ont la qualité d'engagiste. Seul, le sieur Corneille, qui avait acheté de la dame d'Annebault les coupes de bois pour dix ans, est renvoyé devant le ministre pour se faire indemniser d'une partie au moins des frais qu'il avait avancés pour le compte de la dame d'Annebault, au titre

de paiement ou d'offres réelles pour le quart de la valeur de la forêt de Montfort.

154 bis. IX. — Telle se présente l'affaire d'Annebault. Nous nous sommes étendus un peu longuement sur ce procès, d'abord parce qu'il montre combien il est délicat de trancher sommairement un problème de compétence. S'il est aisé de déclarer qu'en principe, les questions de domaines engagés sont de compétence judiciaire, encore fallait-il montrer que cette compétence ne conduisait pas à rejeter absolument celle du Conseil d'État. Ce qui est valable pour cette matière l'est pour d'autres.

L'affaire est ensuite un exemple caractéristique des mœurs procédurières de l'époque.

SECTION II

ÉMIGRATION

§ 1.

DES LOIS SUR L'ÉMIGRATION

155. I. — La législation relative aux émigrés a donné lieu à la floraison de textes habituellement engendrée par les mesures d'exception¹.

Le texte de base est la loi du 9 février 1792 relative au séquestre des biens des émigrés (Duvergier, tome IV-78. *Bulletin annoté des Lois* par Lepec, Dupont éd., tome III, p. 37) dont il convient de citer les dispositions.

L'Assemblée nationale considérant qu'il est instant d'assurer à la nation l'indemnité qui lui est due pour les frais extraordinaires occasionnés par la conduite des émigrés et de prendre les mesures nécessaires pour leur ôter les moyens de nuire à la patrie, décrète qu'il y a urgence.

L'Assemblée nationale, après avoir décrété l'urgence, décrète que les biens des émigrés sont mis sous la main de la nation et sous la surveillance des corps administratifs.

La loi du 28 mars 1793 était une importante loi, dont les dispo-

1. On trouvera une liste de ces textes dans les recueils législatifs, notamment au *Bulletin annoté des Lois*, par Lepec, Dupont éditeur, t. III (1857), p. 37 à 42, sous la loi du 9 février 1792.

sitions étaient surtout d'ordre pénal¹ (Duvergier, tome V, p. 272, *Bulletin annoté*, Dupont, tome IV, p. 150-163), rendue en application du texte de principe précité. Signalons encore la loi du 25 brumaire an III (15 novembre 1794) (Duvergier, VII-396, *Bulletin Dupont*, V-385).

Lorsque les tumultes révolutionnaires s'apaisèrent et que le Premier Consul s'efforça de rétablir la paix dans les esprits, une solution transactionnelle devait être trouvée. Ce fut l'objet du Senatus-Consulte du 6 floréal an X (26 avril 1802) relatif aux émigrés (Duvergier, tome XIII, p. 397, *Bulletin annoté Dupont*, tome IX, p. 288).

L'article 1 accordait l'amnistie pour faits d'émigration. L'article 16 interdisait la restitution des biens nationaux, donnant apaisement aux acquéreurs de biens d'émigrés, cependant que l'article 17 prescrivait de rendre les biens non encore vendus, à condition qu'ils ne soient pas affectés à un service public (et à l'exception de certaines forêts inaliénables, loi du 22 nivôse an IV).

La Restauration dut s'en tenir à ces dispositions, puisque la loi du 5 décembre 1814 (Duvergier XIX-306; *Bulletin annoté Dupont*, XIII-163), qui ordonne la restitution des biens non vendus, ne fait, en somme, que confirmer le Senatus-Consulte de l'an X^{2 3 4}.

156. (milliard des émigrés).

II. — Ce n'est que plus tard, avec Charles X, qu'une sorte de réaction sera tentée par la célèbre loi du 27 avril 1825, dite du « milliard des émigrés », dont le titre se justifie aisément, puisqu'elle commence ainsi :

Trente millions de rente, au capital d'un milliard, sont affectés à l'indemnité due par l'État aux Français dont les biens-fonds... ont été confisqués et aliénés, en exécution des lois sur les émigrés, les déportés et les condamnés révolutionnairement...

1. Ce texte frappe aussi les émigrés de mort civile (Cf. Aubry et Rau, § 80, t. I, 6^e éd. 1936 par Bartin, p. 505, note 3 et p. 508, 2^o). Les mariages contractés sous l'empire des lois révolutionnaires par un émigré étaient donc non avenus (Aubry et Rau, § 451, t. VII, éd. Bartin 1913, p. 7-8).

2. Art. 1. — « Sont maintenus et sortiront leur plein et entier effet, soit envers l'État, soit envers les tiers, tous jugements et décisions rendus, tous actes passés, tous droits acquis avant la publication de la Charte constitutionnelle, et qui seraient fondés sur des lois ou des actes du Gouvernement relatifs à l'émigration. »

Art. 2. — « Tous les biens immeubles séquestrés ou confisqués pour cause d'émigration... seront rendus en nature à ceux qui en étaient propriétaires. »

3. Sur l'influence, quant à la compétence, de la loi de 1814, voir *infra*, II^e partie, titre I, n^o 175.

4. La loi crée une commission spéciale, voir *infra* « biens rendus », n^o 160.

Encore l'article 24 et dernier prend-il bien soin de préciser que :

L'article 1 de la loi du 5 déc. 1814 continuera de sortir son plein et entier effet : en conséquence, aucune des dispositions de la présente loi ne pourra préjudicier en aucun cas aux droits acquis avant la publication de la Charte constitutionnelle.....

La loi de 1825 a un autre intérêt. Elle ouvre un second contentieux de l'émigration, spécial à l'indemnisation des anciens émigrés, et dont connaissait une commission de liquidation spéciale instituée par l'article 10, pour ce qui touchait la reconnaissance des qualités et droits des réclamants. Pour le reste, les tribunaux judiciaires en avaient connaissance. Le Conseil d'État délimita la compétence respective de cette commission et des tribunaux par des décisions intéressantes ¹.

Telles se présentent les grandes lignes de la législation sur l'émigration. Il faut examiner maintenant la position de la jurisprudence au regard de la compétence.

§ 2.

DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE D'ÉMIGRATION D'APRÈS LA JURISPRUDENCE ²

I. — LIMITE DANS LE TEMPS DE LA COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE

157. La compétence administrative est limitée dans le temps dans la mesure où s'applique la législation spéciale exorbitante du droit commun : elle ne va pas, en principe, au delà de l'amnistie de l'émigré ³.

Le compte des fruits échus pendant cette période ne peut être rendu que devant l'autorité administrative; l'État seul peut d'ailleurs le réclamer.

C. E. Mayras contre Vogüé. Décret 29 mai 1813, sommaire au R. & L.-I-451.

1. Voir notamment les décisions rendues sur les questions de nationalité, *infra* II^e partie, titre II, n^o 204, et sur la question de propriété, C. E. Dumas, Ord. 12 déc. 1827, Cormenin rap., Lebon, p. 589.

2. *Addé* : les développements *infra* II^e partie, titre I, n^o 175, dans les cas où l'État est devenu sans intérêt.

3. Voir cependant, sur les biens rendus, *infra* II, n^o 160.

L'affaire reste encore administrative, si elle se rattache à la période d'émigration, même si l'émigré a été amnistié depuis. Plus exactement, on est en présence d'une question préjudicielle administrative.

C. E. conflit, Dubost contre Gigant, Arrêté 23 pluviôse an XI (12 mars 1803). R. & L.-I-21/22.

Considérant que du moment où un prévenu d'émigration, rétabli dans ses droits et traduit devant les tribunaux, prétend que la créance pour laquelle il est poursuivi a été définitivement liquidée, les tribunaux doivent renvoyer les parties devant l'autorité administrative à l'effet de faire statuer sur ce point.

Voir encore :

C. E. conflit, Héritiers Castellane contre Chauchard. Décret 20 déc. 1812, R. & L.-I-373.

Considérant qu'en vertu de cette décision, l'arrêté de conflit du préfet doit être restreint (et approuvé seulement dans la mesure où il s'applique) aux comptes du sieur Chauchard, en ce qui concerne les droits acquis à l'État par l'émigration du sieur de Castellane jusqu'à sa radiation.

On notera que le critère de base de l'intérêt de l'État apparaît expressément ici.

Tous les litiges relatifs à l'exercice des droits des amnistiés ou rayés reviennent à la juridiction « ordinaire » sous la réserve de ne point porter atteinte aux actes administratifs.

C. E. Héritiers Languedor-Becthomas contre Lambert-Frondeville. Décret 30 thermidor an XII (18 août 1804), inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-28/29.

Considérant que le jugement des contestations résultant de l'exercice des droits dans lesquels les émigrés rayés, éliminés ou amnistiés, ont été restitués, appartient aux tribunaux sous la seule condition de ne porter aucune atteinte aux actes administratifs.

Du jour « où la mainmise nationale a cessé », on retombe sous l'empire de la juridiction civile. Dès ce moment, en effet, ce n'est plus une opération d'intérêt national, mais une question de rapports de droit privé qui est soumise aux juridictions. Voyons, de plus près, la période où l'émigration est matière administrative.

II — L'ÉMIGRATION MATIÈRE ADMINISTRATIVE : LIMITES QUANT AU FOND DU DROIT

a) *Qualité d'émigré.*

158. La compétence administrative se marque dès qu'il s'agit de l'inscription sur la liste des émigrés.

Seule, l'Administration peut statuer sur ses effets.

Cass. crim. cass., 8 germinal an VIII, Couren contre ministère public. Sirey chr. t. I-1-313.

Attendu que, d'après les dispositions des lois relatives à l'émigration, et notamment suivant celle du 25 brumaire an III, le fait de l'émigration doit être jugé par voie administrative;

Considérant... que par l'ordonnance de mise en liberté, rendue le 16 nivôse dernier, en faveur du nommé Stanislas Couren, prêtre déporté, rentré, inscrit sur la liste des émigrés, et écroué comme prévenu d'émigration, l'accusateur public près le tribunal criminel du département du Vaucluse a excédé ses pouvoirs en statuant sur les effets d'une inscription sur la liste des émigrés.

Adde conforme :

Cass. civ. cass., 4 août 1824, de Latour d'Auvergne contre Vaudreuil. Sirey chr. t. VII-1-508/510 (début de l'arrêt).

C'est par suite à l'Administration de statuer sur la qualité d'émigré, de décider si tel émigré est amnistié, s'il a — par exemple — les titres voulus pour exercer un recours contre un tiers en représentation d'effets mobiliers confisqués à l'époque de l'émigration (réponse négative; seule l'Administration a ce pouvoir).

C. E. Secondat-Roquefort contre Guichard, Décret 16 mars 1807 (66). R. & L.-I-68 (solution implicite).

b) *Règlements successoraux.*

159. Une des conséquences les plus intéressantes du caractère d'opération nationale que revêt la matière de l'émigration réside dans la compétence administrative en ce qui concerne le règlement des successions d'émigrés.

Disons tout de suite que le caractère exorbitant du droit commun de la compétence se marque pleinement ici. Nous aurons le loisir de traiter plus à fond de cette question dans les chapitres réservés aux successions. On renvoie donc pour l'analyse de la

jurisprudence du Conseil d'État à la II^e partie, titre II, n^o 246 et suiv. Citons seulement quelques décisions des juridictions judiciaires à ce sujet.

Cass. civ. cass., 18 avril 1808, Henrion contre Henrion; Brillat-Savarin rap., Merlin procureur général, Sirey chr. t. II-1-516.

Cet arrêt proclame l'incompétence des tribunaux pour statuer sur le sens et l'effet d'un acte de partage fait à titre de présuccession entre l'État et les frères et sœurs d'un émigré. L'Administration seule est à même de dire si tel bien était compris dans la succession.

Voici un arrêt qui illustre de façon saisissante la compétence administrative.

Cass. req., 9 août 1825, Lenez-Cotty de Brécourt contre la duchesse de Béthune-Charost, Sirey chr. t. VIII-1-171.

Sur le second moyen : Attendu... qu'il est en opposition directe avec l'arrêté administratif du 13 thermidor an III : car cet arrêté adjuge la succession du comte de Béthune-Charost au duc de Béthune-Charost, son père, aux termes de l'article 69 de la loi du 17 nivôse an II, tandis que le moyen tend à faire adjuger aux collatéraux du côté maternel du même comte de Béthune-Charost, en vertu d'une prétendue stipulation de retour maintenue par l'article 74 de ladite loi du 17 nivôse an II.

Les tribunaux peuvent cependant, ainsi qu'on l'a dit au chapitre des actes administratifs (*supra*, titre I^{er}, n^o 85, à propos du même arrêt) faire application des mesures administratives quand il n'y a pas lieu de les interpréter.

Cass. Req., 9 août 1825, même arrêt (extrait du premier moyen).

Et attendu qu'il est constant, en fait, que par arrêté de l'autorité administrative du 13 thermidor an III, le duc de Béthune-Charost, en sa qualité de père et unique héritier, fut mis en possession de la succession du comte de Béthune-Charost son fils, aux termes de l'article 69 de la loi du 17 nivôse an II;

Que, dans ces circonstances, en décidant que l'institution universelle faite par le duc de Béthune-Charost en faveur de (sa deuxième) épouse (marâtre du comte) comprenait encore la succession de son fils, l'arrêt attaqué, loin de violer et même d'interpréter l'acte administratif, n'a fait que l'appliquer et l'exécuter, et se conformer ainsi au vœu de la loi.

C'est ici surtout le critère de l'acte administratif qui est pris en considération.

Les tribunaux recouvrent d'ailleurs pleine compétence quand il s'agit de « quereller le partage sous des rapports purement privés ». L'État n'est plus intéressé au procès.

Nîmes, 25 floréal an XIII, Albaret contre Moré, Sirey chr. t. II-2-50.

c) *Biens rendus.*

160. Mais quand, avec la Restauration, viendra le moment de liquider les biens non vendus, c'est de nouveau l'Administration qui connaîtra des litiges surgis à propos des « biens rendus ».

C. E. conflit, Héritiers de Chabrilan. Ord. 23 mai 1830, Lebon, p. 256-257, R. & L.-IV-608.

Considérant qu'aux termes de la loi du 5 déc. 1814, il n'appartient qu'à l'autorité administrative de statuer sur la nature et l'étendue des remises de biens non vendus, faites en exécution de ladite loi¹.

Précisons à ce sujet que c'est la Commission spéciale instituée par la loi du 5 décembre 1814 qui juge les contestations relatives à la restitution des biens non vendus. Cet organisme n'est pas sans rappeler nos juridictions contemporaines spéciales de dommages de guerre ou de pensions.

C. E. de Bellinguant contre Régie des Domaines. Ord. 23 déc. 1815 (1957). Sommaire au R. & L.-I-617.

Bien entendu, la règle déjà signalée² reste valable. Les tribunaux ne peuvent, dans leurs décisions, juger en sens contraire à l'Administration. Ainsi, en cas de confiscation des biens, il est présumé que ces biens sont la propriété de l'émigré. Les tribunaux ne peuvent prétendre le contraire, eussent-ils raison. Seule, l'Administration peut reconnaître son erreur.

Cass. Civ. cass., 11 févr. 1829, la commune de Colombier contre Rotalier. Sirey chr, t. IX-1-231.

Sur la compétence judiciaire, quand l'État n'est plus intéressé, voir les développements sur l'application de la loi de 1814, *infra*, II^e partie, titre I, n^o 175; *Adde, ibid.*, titre II, n^o 209.

161. III. — Rappelons pour terminer que l'Administration statue seule sur la validité ou les effets d'un *remboursement de rente* versé dans les caisses de l'État par le débiteur de l'émigré. Huit arrêts ont été cités dans ce sens lors de l'étude des opérations de finances publiques (paiement à une caisse publique), *supra*, n^o 99.

Mais si l'origine de la rente (ou de la dette) est contestée, il y a une question préjudicielle judiciaire.

1. Mais les tribunaux sont seuls compétents pour fixer l'indemnité annuelle de jouissance des biens remis dont l'État conserve l'usage. Voir *supra*, la notion de service public, n^o 92.

2. *Supra*, Introduction générale, titre II, n^o 42 et les renvois.

C. E. Duquesne contre Lerebourg. Ord. 14 août 1822 (5331), Cor-
menin rap., Lebon 1822-II-219, R. & L.-III-263.

Considérant qu'il s'agit de savoir à quel titre et en quelle qualité
la dame Levallois avait contracté dans l'acte du 12 juill. 1773;

Considérant qu'avant de statuer sur le remboursement dont il
s'agit, il y a lieu de renvoyer préalablement les parties devant les
tribunaux pour y faire prononcer sur la question de savoir quel était,
d'après ledit acte, le véritable créancier de la rente litigieuse.

Art. 1. — Les parties sont renvoyées devant les tribunaux à l'effet
d'y faire établir, d'après l'acte du 12 juill. 1773, quel était le véritable
créancier de la rente litigieuse, sauf à être ensuite par nous, en notre
conseil, statué ce qu'il appartiendra, sur la validité dudit rembour-
sement.

SECTION III

DOMAINES NATIONAUX

§ 1.

ESPRIT GÉNÉRAL DE LA LÉGISLATION ET DE LA PRATIQUE GOUVERNEMENTALE

162. Il est inutile d'insister sur l'extrême importance des
biens nationaux durant notre période. Si on ne pouvait les passer
sous silence, de longs développements sur l'esprit qui anima
l'ensemble de ces opérations ne sont cependant pas nécessaires.

On sait que ces biens avaient notamment été confisqués
à l'Église et aux émigrés. Par la revente de ces biens à des parti-
culiers, la Révolution a accompli une véritable réforme agraire,
pour ne pas parler de l'aspect monétaire du transfert. Une nou-
velle classe possédante était née, d'autant plus jalouse de ses
biens que, sentant le vice qui en entachait l'acquisition, elle
craignait que la précarité de son droit de propriété n'éclatât
avec un changement de régime politique.

En fait, l'influence sociale des acquéreurs de biens nationaux
contraignit les auteurs de la Charte à confirmer les ventes accom-
plies sous les anciens gouvernements. L'article 9 de la Charte de
1814 dispose en effet que « toutes les propriétés sont inviolables,
sans aucune exception de celles qu'on appelle « nationales »,
la loi ne mettant aucune différence entre elles. » (Même texte
à l'article 8 de la Charte du 14 août 1830).

La Restauration tend vers un régime plus normal, sans revenir
toutefois sur les spoliations révolutionnaires. Auparavant, les

biens nationaux étaient soumis à un régime d'exception. « Cependant, une règle semble avoir été universellement convenue, écrit Macarel, c'est qu'en matière de biens nationaux, les lois, les juges, la matière, tout est exception. » (*Éléments*, 1818, Chap. VIII, Domaines nationaux, p. 296).

En réalité, la situation est plus nuancée. A côté du principe de la compétence administrative pour la vente des biens nationaux, énoncé dans la loi du 28 pluviôse an VIII toujours en vigueur¹, nombreuses sont les hypothèses où les tribunaux ont à juger. Cormenin ne cite-t-il pas trente-huit cas de compétence judiciaire? (*Questions*, 3^e éd., 1826, t. II, p. 155)².

§ 2.

LA COMPÉTENCE D'APRÈS LA JURISPRUDENCE

I. — DOMAINE DE LA COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE³.

A. — *Le principe.*

163. Le principe général de la compétence administrative est indubitable.

C. E. conflit, Régie des Domaines contre Labrousse Brognac. Arrêté 27 brumaire an X (18 nov. 1801), inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-8/9, cité *supra* Introduction générale, titre II, n° 32.

Le contentieux des domaines nationaux est de la compétence de l'autorité administrative.

Cass. civ. cass., 21 mai 1827, Fargues contre Rigaud, Sirey chr. t. VIII-1-602.

Attendu que d'après (la loi) du 28 pluviôse an VIII, la connaissance du contentieux des domaines nationaux appartient aux conseils de préfecture...

... qu'il suit de là que toute contestation sur la validité ou l'invalidité de ces aliénations rentre dans le contentieux réservé à l'autorité administrative.

C. E. conflit, Aubanel. Ord. 10 févr. 1830, Cormenin rap., Lebon, p. 80, R. & L.-IV-573.

1. Voir, par exemple, C. E. 25 juill. 1947, *L'Actualité juridique*, 1948-72.

2. Cf. projet de constitution de 1815, art. 85 « Les questions relatives à la validité des ventes et à la propriété des domaines nationaux sont jugées par les cours et tribunaux. » Duguit et Monnier, *les Constitutions de la France*, à sa date.

3. Voir encore, *infra*, à propos du droit de propriété, II^e partie, titre II, n° 209.

Considérant qu'il s'agissait, dans l'espèce, d'interpréter préalablement un acte de vente administrative, et qu'aux termes de la loi du 17 février 1800 (28 pluviôse an VIII), le Conseil de préfecture était seul compétent pour cette interprétation. (Il s'agit d'un domaine national.)

Ajoutons que cette compétence est rigoureusement d'ordre public.

C. E. conflit, Godard contre Benoît. Arrêté 5 fructidor an IX (23 août 1801), inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-6.

Qu'enfin, il importe de bien fixer les principes en cette matière, et d'y faire jouir les acquéreurs des biens nationaux de toute la protection des lois, sans les laisser exposer, pour le fait même de leur acquisition, à des discussions judiciaires souvent longues et onéreuses.

L'arrêt Godard, on l'a déjà vu dans d'autres circonstances (*supra*, Introduction générale, titre II, n° 27, et I^{re} partie, titre I, nos 70 et 79), est un arrêt de principe type dans le sens le plus général du terme. Mais il s'accorde avec la jurisprudence judiciaire.

C'est ainsi que le requérant qui avait saisi la juridiction civile jusqu'à la Cour de Cassation pouvait, une fois parvenu à la Cour suprême, demander à celle-ci de casser les décisions antérieures rendues dans une matière réservée aux juridictions administratives.

Cass. civ. cassant, 13 avril 1808, Doë contre le maire de Piney. Sirey chr. t. II-1-515.

Addé :

Cass. civ. cassant, 12 mai 1824, de Caqueray contre Badaire. Sirey chr. t. VII-1-459.

Que les tribunaux ne peuvent connaître de ces sortes de contestations, à moins que l'autorité administrative ne leur en ait fait le renvoi, et que leur incompétence étant prononcée à raison de la matière et puisée dans l'ordre public, ne se trouverait pas couverte par le silence...

... Qu'en prenant sur elle de prononcer en pareille matière, la Cour royale d'Orléans a commis un excès de pouvoir et violé les lois ci-dessus citées, qui lui refusaient toute compétence à cet égard.

B. — La vente domaniale.

164. Le domaine de prédilection de cette compétence administrative est l'étendue de la vente domaniale. Les tribunaux judiciaires ne peuvent s'immiscer dans les ventes et déclarer la consistance des biens vendus. De nombreux arrêts de la Cour

de Cassation l'ont rappelé, qu'il s'agisse de terrains (1^{re} et 2^e esp.), d'une vanne (3^e esp.) ou d'une rente foncière (4^e esp.).

1^{re} espèce. — Cass. civ. cassant, 13 avril 1808, Doë contre le maire de Piney, précité. Sirey chr. t. II-1-515.

Attendu qu'en s'appuyant sur des anciens baux et des anciens titres pour fonder sa demande... le sieur Doë prétendait qu'il devait jouir du domaine du petit Rachisy, ainsi que les anciens propriétaires en avaient joui; conséquemment, que le terrain réclamé faisait partie de l'adjudication que lui avait faite l'administration; que les questions de cette nature sont du domaine exclusif de l'administration, aux termes des lois (16 fructidor an III et 28 pluviôse an VIII) et arrêtés ci-dessus transcrits.

2^e espèce. — Cass. civ. cassant, 12 mai 1824, de Caqueray contre Badaire, précité. Sirey chr. t. VII-1-459.

Attendu qu'il s'agissait, dans l'espèce, comme l'ont formellement reconnu, et le tribunal civil de Vendôme, et les experts par lui nommés, de s'assurer si le terrain réclamé par le sieur de Caqueray a été ou non compris dans l'adjudication faite aux auteurs de celui-ci...

Qu'il n'appartient point aux tribunaux de décider les questions qui peuvent s'élever sur ce qui a été compris dans les ventes faites par l'autorité administrative...

Qu'il appartient donc, dans l'espèce, à l'administration et à elle seule, de déclarer et de déterminer ce qu'elle avait entendu comprendre dans le procès-verbal d'adjudication...

3^e espèce. — Cass. civ. cassant, 23 germinal an XI, Peucri contre les héritiers Wailly. Sirey chr. t. I-1-788.

Vu la loi du 16 fructidor an III, l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII;

Attendu que, d'après les lois et divers arrêtés du gouvernement qui les ont expliquées, lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui est ou n'est pas compris dans les adjudications de biens nationaux, l'autorité judiciaire est incompétente pour en connaître; d'où il suit que si la contestation... portait sur une question de cette nature..., il est sans difficulté, que cette question n'a pu être décidée par les tribunaux.

4^e espèce. — Cass. civ. cassant, 18 juill. 1808, Charnay contre Rodde. Sirey chr. t. II-1-555/556.

Et attendu que la question était de savoir si la République avait ou n'avait pas... compris dans la vente... une rente foncière;

D'où il résulte que c'était à l'autorité administrative à prononcer sur le différend et que le tribunal civil de Lapalisse était incompétent *ratione materiæ* pour en connaître.

On voit que l'incompétence est tirée généralement de la « matière » même qui est en quelque sorte « tabou ». Toutefois, certains arrêts se fondent toujours assez volontiers sur l'intangibilité des actes administratifs. C'est le cas de l'arrêt Caqueray déjà deux fois cité tout à l'heure.

Cass. civ. cassant, 12 mai 1824, de Caqueray contre Badaire, précité. Que les sieurs Bordier et Badaire soutenant que ce terrain ne devait

pas être censé compris dans cette adjudication, il en résultait que la contestation élevée entre les parties tendait évidemment à mettre en question l'étendue et l'effet de cet acte administratif, et à en déterminer la circonscription;

(Qu'en jugeant de la consistance d'une vente) il dépendrait (des tribunaux) par forme d'explication ou d'interprétation de modifier, de dénaturer et d'anéantir même les actes d'administration.

Ajoutons enfin que le fait pour un tribunal de tirer les éléments de sa conviction de circonstances ou de titres étrangers à l'Administration ne lui octroie nullement le droit de connaître de la vente.

Cass. civ. cassant, 22 mars 1820, Racouchot contre Ballard-Delachapelle; Sirey chr. t. VI-1-206.

II. — DOMAINE DE LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE.

165. Mais cette compétence administrative comporte des exceptions. Celles-ci sont notamment de trois ordres. La compétence administrative est d'abord limitée à la vente des biens nationaux proprement dits. Elle fait place ensuite aux tribunaux pour tout ce qui concerne le recouvrement des fermages. Enfin, l'autorité judiciaire est dans son domaine dès lors qu'il s'agit d'appliquer les règles du droit commun.

a) Sur le premier point, la chambre des requêtes a rendu un arrêt qui est d'ailleurs assez critiquable. Il tente de limiter la compétence du Conseil de préfecture aux ventes effectuées par les « anciens gouvernements » et prétend appliquer aux autres ventes la compétence judiciaire. L'espèce s'y prêtait, car il s'agissait de bois cédés à la Caisse d'amortissement, en vertu de la loi du 25 mars 1817 « à l'égard desquels les questions de propriété, vis-à-vis des tiers, sont demeurées soumises au droit commun. »

Cass. Req. 21 févr. 1826, de Grelle contre de Caraman. Sirey chr. t. VIII-1-283/284.

Ce qui est, par contre, exact, c'est que les tribunaux recouvrent leur compétence pour trancher des litiges privés nés à l'occasion des biens nationaux une fois l'opération de vente achevée.

C. E. conflit, Godard contre Benoît. Arrêté 5 fructidor an IX (23 août 1801), inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-6 (déjà cité).

Que de telles discussions entrent d'ailleurs nécessairement dans le contentieux des domaines nationaux, lequel est expressément attribué, par la loi du 28 pluviôse an VIII, aux conseils de préfecture, et que cette règle appliquée aux seules difficultés originelles des actes administra-

tifs ne dépouille pas les tribunaux du droit de connaître des actes postérieurs passés de particulier à particulier, relativement à des biens d'origine nationale.

b) Le second point à noter est que, si le partage est administratif, ce sont les tribunaux qui jugent des questions de recouvrement des revenus ¹.

Cass. civ. cassant, 9 pluviôse an XII, Tranchant et Trouillot contre Pescheur. Sirey chr. t. I-1-926.

Considérant que par le partage et la ventilation, les autorités administratives avaient rempli tout ce qui leur était attribué dans l'ordre administratif; que les poursuites de la Régie des Domaines nationaux pour le recouvrement des revenus des biens nationaux, sont de la compétence des tribunaux.

C. E. Moye contre Régie des Domaines. Décret 11 janv. 1808 (200), R. & L.-I-109.

C. E. Willerich et consorts contre Régie. Décret 11 janv. 1808 (192), R. & L.-I-109/110; Sirey chr. t. II-2-326.

c) Enfin, le recours à des moyens de droit commun entraîne la compétence judiciaire.

C. E. Moye précité (11 janv. 1808).

Considérant que les difficultés survenues entre le directeur de la Régie et le sieur Moye sont relatives à des questions de prescription et à des preuves de libération, questions soumises par leur nature et par les lois, à la juridiction des tribunaux.

C. E. Pinteville, Cernon, Perreau et Consorts. Décret 30 juin 1813, inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-459, cité *infra*, 2^e partie, titre II, n^o 185 et 190.

Cass. civ. rej. 12 août 1812, Morfeuillet contre dame Follin; Sirey chr. t. IV-1-167.

(Moyens fondés sur des titres anciens, des servitudes, une prescription de cent cinquante ans, à propos d'un droit de vue aux dépens d'une église).

Addé : Cass. Req. 29 juin 1825, Pinot contre Marseaux, Sirey chr. t. VIII-1-147.

D'autre part, l'incompétence des tribunaux à connaître de la question de propriété des biens nationaux ne les empêche pas de connaître des actions possessoires.

Cass. civ. cassant, 28 août 1810, Balland contre Pierre. Sirey chr. t. III-1-233.

1. Voyez et comparez les développements sur Cass. civ. cassant 13 messidor an XII, Régie de l'Enregistrement c. Martinon, Sirey chr. t. I-1-995, *supra* Introduction générale, titre II, n^o 33.

Attendu que l'autorité administrative n'est compétente pour connaître des difficultés qui s'élèvent entre des acquéreurs de domaines nationaux que lorsque ces difficultés sont relatives au fond.....

Attendu enfin qu'il s'agissait, dans l'espèce, d'une demande de possessoire légalement dirigée devant le juge de paix.

Toutes ces questions nous éloignent de la compétence administrative. De fait, elles sont à la base même de la compétence judiciaire; aussi feront-elles l'objet d'une étude approfondie dans la seconde partie de l'ouvrage que nous allons bientôt pouvoir aborder.

APPENDICE A LA PREMIÈRE PARTIE

LA RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE DANS SES RAPPORTS AVEC LA COMPÉTENCE

I. — POSITION DU PROBLÈME.

166. Les actes et les opérations de l'Administration ne sont pas sans causer des dommages aux particuliers. La responsabilité de la puissance publique est-elle engagée de ce fait? ¹.

Il faut mettre à part, en premier lieu, les dommages de travaux publics régis par des règles particulières dont il a été question plus haut (titre II, n^o 114, 115). Il y a lieu d'écarter aussi les autres hypothèses où un mode de réparation a été prévu par le législateur : la responsabilité des communes en cas d'émeute en est un exemple (loi du 10 vendémiaire an IV, cf. *supra*, Introduction générale, titre II, n^o 32).

Il subsiste alors les innombrables circonstances où l'exécution fautive ou maladroite d'un acte ou d'une opération cause des dommages, dont la réparation n'est pas réglée par un texte spécial.

La question est de savoir quel était le régime applicable de 1800 à 1830.

Les recherches de jurisprudence s'avèrent délicates; les décisions n'apparaissent fréquentes qu'à partir de la Monarchie de Juillet. Nous n'avons d'ailleurs pas procédé à des recherches systématiques à ce sujet. C'est pourquoi nous n'avons pas intégré la présente note dans la suite des développements.

Par ailleurs, l'indécision qui règne à ce propos interdit de placer ce chapitre dans le domaine normal de la compétence administrative, comme dans celui de la compétence judiciaire.

II. — OPINIONS DIVERGENTES DE LA DOCTRINE.

167. A vrai dire, la mise en jeu de la responsabilité extra-contractuelle de la puissance publique, pièce maîtresse de la jurisprudence administrative depuis l'arrêt Blanco, ne semble

1. Nous ne traitons pas des poursuites contre les fonctionnaires.

guère nettement dessinée à l'époque. Il n'est donc pas étonnant que les avis soient partagés sur le régime applicable au début du XIX^e siècle.

Pour le doyen Duez, « la question ne se pose pas : l'irresponsabilité apparaît comme un axiome ¹ ». Hauriou exprime la même opinion ². Édouard Laferrière est plutôt d'avis que « le caractère administratif de la responsabilité de l'État était consacré d'une manière absolue par la jurisprudence de la période révolutionnaire et par celle que le Conseil d'État venait d'inaugurer ³ » mais il ne paraît guère citer de décisions à l'appui de son assertion. Le point de vue de M. L. Rolland est plus nuancé : il estime qu'une évolution s'est manifestée, partant de l'irresponsabilité absolue pour aboutir à la compétence administrative ⁴. Le répertoire Ledru-Rollin ⁵ note que le principe est à la compétence judiciaire, ce qui correspondrait, d'après M. Duez, à une seconde phase, d'ailleurs assez éphémère. Le Répertoire alphabétique Dalloz est le seul à chercher quelque précision ⁶. Il n'arrive pas pour autant à des conclusions tranchées, mais au contraire à des avis marqués d'indécision. Nous y renvoyons le lecteur.

A notre sens, la compétence devrait tendre à être administrative. Plusieurs arguments militent dans ce sens. La compétence sera d'abord administrative, si un acte administratif est à l'origine de l'affaire (*supra*, titre I). Elle le sera aussi puisque l'État est intéressé au litige (*supra* chapitre préliminaire) et parce que — tout particulièrement — ses finances risquent d'être mises à contribution (titre II, n° 100 et suiv.). Mais on pourrait suggérer de reprendre ici la distinction traditionnelle en matière d'excès de pouvoir, entre la recevabilité du pourvoi et son admission au fond. Le recours serait recevable devant les tribunaux administratifs seulement. Mais cette compétence n'entraînerait pas pour autant la réparation du dommage. Le principe de l'irresponsabilité de la puissance publique s'y opposerait. C'est cependant là une vue assez théorique. Il semble, en effet, qu'une étude approfondie montrerait qu'une réelle incertitude règne dans ce domaine.

1. P. Duez, *La responsabilité de la puissance publique*, 2^e éd. 1938, p. 13.

2. Hauriou, *Précis de Droit administratif*, 12^e éd. 1933, p. 504 (voir la bibliographie, p. 513).

3. Ed. Laferrière, *Juridiction administrative*, 2^e éd. 1896, t. I, p. 678. Sur l'ensemble de la question, voir p. 674 à 689; *add* t. II, p. 156 et suiv.

4. L. Rolland, *Précis de Droit administratif*, 9^e éd. 1947, n° 414-416.

5. Répertoire Ledru-Rollin, t. IV, 1846, v° *Compétence administrative*, n° 383-384.

6. Répertoire alphabétique Dalloz, t. X, 1848, v° *Compétence administrative*, n° 96 et suiv.

III. — INCERTITUDE DE LA JURISPRUDENCE.

168. Rappelons en effet le curieux arrêt rendu à propos des travaux du port de Cette; le principe de la responsabilité de l'entrepreneur ayant été admis par le Conseil de préfecture (dommage de travaux publics), l'affaire était renvoyée aux tribunaux judiciaires pour le calcul des dommages-intérêts.

C. E. Granier contre Prévost. Ord. 14 mai 1817 (2637), R. & L.-II-217, cité et commenté *supra* titre II, n° 113 (Cf. aussi *infra*, 2^e partie, titre II, n° 191).

Au contraire, l'arrêt suivant de la chambre civile, rendu sous la présidence de Target, conclut à la compétence administrative. Il confirme l'opinion de Laferrière.

Cass. civ. cassant, 25 pluviôse an VIII, Lemoine contre Levasseur et autres, Target prés., Sirey chr. t. I-1-300.

Et attendu que les lieutenants de port sont par la loi du 13 août 1791, chargés de veiller à la liberté et sûreté des ports et rades de commerce et de la navigation, et à l'exécution de la police des pêches. Que le citoyen Lemoine a procédé, dans le fait dont il s'agit, par voie de police des eaux, et comme lieutenant de port.

D'où il suit que le tribunal de commerce de Quillebœuf n'a pu s'attribuer la connaissance d'une demande en dommages-intérêts formée contre lui pour raison de ce fait par les défendeurs en cassation, sans commettre un excès de pouvoir et sans contrevenir aux lois qui ont fixé les limites entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative.

Le Conseil d'État a statué dans le même sens à la fin de la Restauration, au sujet d'une demande d'indemnité adressée à l'Administration pour faute du service des douanes. Voici l'arrêt :

C. E. conflit, Favre. Ord. 6 mars 1828 (7940); de Broé rap., Lebon p. 230; R. & L.-IV-302.

Considérant, sur la demande en remise des marchandises, que la saisie des marchandises était subordonnée aux poursuites dirigées contre l'armateur du navire l'*Eugène*, en vertu de la loi du 15 avril 1818, sur la traite des noirs;

Que ces poursuites ayant cessé par l'effet du rejet du pourvoi dirigé contre l'arrêt de notre Cour royale de Paris, du 12 décembre 1826, qui a déclaré n'y avoir lieu à suivre contre l'armateur, la demande en remise des marchandises ne présente plus à juger, dans l'état actuel des choses, qu'une question d'exécution dudit arrêt de notre Cour royale de Paris, laquelle est du ressort de l'autorité judiciaire;

Considérant sur la demande en dommages et intérêts, que cette demande est dirigée par le sieur Favre contre l'Administration des Douanes, et a

pour but d'obtenir une indemnité à raison du retard apporté au départ du navire l'Eugène, en exécution d'une décision de notre ministre de la Marine; qu'une semblable demande, ainsi que la demande récursoire de l'Administration des Douanes contre l'Administration de la Marine, devait être portée devant notre ministre de la Marine, sauf le recours devant nous, en notre Conseil d'État.

Adde conforme :

C. E. conflit, Lemer cier et C^{ie}. Ord. 21 sept. 1827, de Broé rap., Lebon p. 503; R. & L.-IV-222.

Citons, pour achever cet exposé fragmentaire, une décision rendue en marge des travaux publics. L'intérêt de cet arrêt réside certes dans la solution qu'il essaie d'apporter en matière de compétence. Mais il se trouve bien plus dans le fait que la requête tendait à mettre en jeu la responsabilité de l'Administration pour inexécution d'une opération administrative.

C. E. Jous sellin contre ville de Blois. Ord. 17 juin 1818, R. & L.-II-364.

Considérant que l'action du sieur Jous sellin avait pour objet de faire condamner la ville de Blois à des travaux auxquels il la soutient obligée en vertu d'actes administratifs, et à des dommages-intérêts pour les torts que lui avait causés l'inexécution desdits travaux;

Considérant que, si la ville de Blois, dans ses exceptions à cette demande, prétendait n'être point engagée par les actes administratifs que le sieur Jous sellin lui opposait, et qu'elle y était même étrangère, il s'agissait dès lors d'interpréter lesdits actes;

Qu'en conséquence le tribunal, avant de statuer, aurait dû renvoyer les parties devant l'Administration pour y faire interpréter ces actes, sauf à prononcer ensuite, s'il y avait lieu, sur les demandes portées devant lui;

Considérant que le Conseil de préfecture n'avait émis qu'un simple avis tendant à faire élever le conflit par le préfet; que ce magistrat n'ayant pas revendiqué l'affaire, le tribunal ne pouvait pas être arrêté, par cet avis, dans l'exercice de sa juridiction; que le recours du sieur Jous sellin contre cet avis, qui n'a point le caractère de décision, n'est pas admissible, et que néanmoins, il demeure libre, soit de saisir directement le conseil de préfecture de l'interprétation des actes administratifs, soit de se pourvoir dans l'ordre hiérarchique judiciaire, pour faire réformer, s'il y a lieu, le jugement du tribunal de Blois.

En ce qui concerne la compétence, les trois premiers considérants laissent entendre que la réparation des dommages revient aux tribunaux judiciaires, sauf ceux-ci à surseoir à statuer jusqu'à l'interprétation d'actes administratifs.

Mais le dernier considérant montre que la solution ainsi apportée provient de l'absence de conflit. Le Conseil de préfecture avait au contraire émis un avis qui tendait, en fin de compte, à la compétence administrative. Le préfet ne l'avait pas suivi. Le Conseil d'État n'avait pas à prononcer sur la question. Cet arrêt est un excellent exemple de l'incertitude qui dominait alors la matière de la responsabilité de la puissance publique.

DEUXIÈME PARTIE

**ANALYSE DE LA JURISPRUDENCE
LE DOMAINE GÉNÉRAL
DE LA
COMPÉTENCE JUDICIAIRE**

DEUXIÈME PARTIE

LE DOMAINE GÉNÉRAL

DE LA

COMPÉTENCE JUDICIAIRE

INTRODUCTION

169. (Rappel des cas de compétence judiciaire déjà rencontrés).

L'analyse des décisions de justice avait fait apparaître toute une série de matières réservées aux tribunaux administratifs (*supra*, I^{re} partie, chapitre préliminaire, n° 59). Parallèlement, elle va mettre en évidence le domaine propre de la compétence judiciaire.

A diverses reprises, il a déjà été fait allusion à tel ou tel point qui revenait aux juridictions civiles. Il s'était agi exceptionnellement de questions touchant de près l'action administrative, soit qu'elles fussent elles-mêmes de nature administrative, comme les contributions indirectes (*supra* I^{re} partie, titre II, n° 97) qui sont un cas aberrant, soit qu'elles soient situées au point de contact de cette action avec les administrés, telle l'application pure et simple des actes clairs par les tribunaux (*ibid.*, titre I, n° 84-86). Le plus souvent cependant, la compétence judiciaire se justifiait par la qualité des parties en litiges, qui étaient des particuliers¹, ou par la nature de ces litiges qui intéressaient le droit de propriété², plus généralement le droit privé³, ou encore le droit pénal⁴.

1. N° 107 (effet entre les particuliers d'un acte de liquidation); n° 117 (entrepreneurs de travaux publics et sous-traitants); n° 118 (rapports entre associés); n° 141 (eaux).

2. Notamment en matière de domaines engagés, n° 145.

3. N° 113 (droit maritime); n° 141 (eaux); n° 153 (intérêts d'un mineur); n° 165 et suiv. (moyens de droit commun).

4. N° 134 (contraventions : petite voirie).

170. (domaine propre à la compétence judiciaire).

De fait, l'étude de la jurisprudence permet de grouper les arrêts autour de deux idées maîtresses, complémentaires l'une de l'autre.

En premier lieu, la compétence judiciaire apparaît dès que l'État n'est plus intéressé au litige, dès lors que le procès ne concerne que des particuliers et n'apporte à juger que leurs intérêts privés.

En second lieu, les tribunaux civils sont les seuls à pouvoir connaître du droit privé, qu'il faille trancher des litiges de droit civil ou user des moyens de la procédure civile.

On pourrait en dire autant du droit criminel, mais il ne sera pas étudié.

Les deux points sont liés : la qualité des parties entraîne l'application de la branche du droit correspondante.

Quand l'État intervient en prenant un acte administratif, en engageant une opération administrative, il sera fait application des règles du droit administratif — alors en formation — et seuls les tribunaux administratifs en connaîtront. On a vu le domaine que l'Administration s'était taillé. Le droit administratif correspondait aux interventions de l'État : c'était aussi le domaine des juridictions administratives.

On va voir maintenant le domaine que les tribunaux judiciaires se sont conservé.

De même que dans la I^{re} partie, toutes les matières n'avaient pas été passées en revue, de même ici, on ne mettra l'accent que sur quelques points typiques, qui sont souvent les lieux de rencontre et de choc de la compétence judiciaire et de la compétence administrative. Mais c'est maintenant le côté judiciaire qui sera considéré.

171. (plan).

Cet examen va s'effectuer en deux titres successifs :

TITRE I. — État sans intérêt et contestations entre particuliers.

TITRE II. — Application des règles du droit privé.

TITRE PREMIER

ÉTAT

SANS INTÉRÊT ET CONTESTATIONS ENTRE PARTICULIERS

§ INTRODUCTIF

172. En entamant l'étude du domaine général de la compétence administrative (*supra*, I^{re} partie, chapitre préliminaire, n° 60), on avait signalé le rôle de la notion d'intérêt de l'État.

Cet intérêt de la puissance publique au procès entraînait généralement la compétence administrative,

C. E. conflit, Héritiers de Montmort contre Héritiers Fronsac. Arrêt du 19 oct. 1814, R. & L.-I-535/536, *supra loc. cit.*

car cette compétence était établie pour les rapports entre l'État et les particuliers.

C. E. conflit négatif, Schleicht contre Rieff. Décret 24 avril 1808, R. & L.-I-121, *supra loc. cit.*

Toutefois, ce critère n'était pas absolu. Il se révèle beaucoup plus sûr sous sa forme négative (n° 61).

Si l'État n'est pas intéressé à l'affaire, la compétence judiciaire s'impose. Cette règle a un second énoncé : la compétence judiciaire s'impose dès lors que seuls, des particuliers sont parties au procès, que seuls, des intérêts privés sont en litige.

Les arrêts usent assez souvent du double énoncé ainsi qu'on le montrera dans une première section.

Puis chacune des faces du problème sera successivement examinée, d'abord sous l'aspect « État sans intérêt » (section II), puis sous l'aspect « contestations sur des intérêts privés » (section III).

Les arrêts réunis dans ce titre, bref mais important, vont se révéler singulièrement nets et « parlants ».

SECTION I

DOUBLE ÉNONCÉ DE LA RÈGLE

173. Certaines décisions prennent soin de souligner à la fois l'absence d'intérêt de l'État, qui écarte la compétence administrative, et l'existence d'actions entre particuliers, qui appelle la compétence judiciaire.

C. E. conflit, Castel, A. 25 floréal an XII (15 mai 1804), R. & L.-I-27.

Faits : une saisie des meubles d'un percepteur en débet avait été effectuée. La femme du comptable demande au tribunal la distraction des meubles lui appartenant et l'autorisation d'exercer ses reprises sur les deniers qui proviendraient de la vente.

Le Gouvernement... considérant que l'opposition que peut former un tiers à la vente des meubles d'un débiteur de la République *ne donne lieu qu'à une action entre particuliers, à laquelle la République est étrangère* ; que la qualité de débiteur de la République ne peut enlever au créancier de ce même débiteur la faculté de le citer devant les tribunaux ordinaires, pour y former contre lui ses demandes personnelles ;

Que, dans l'espèce, aucune question n'a rapport ni au contentieux des domaines, ni au recouvrement des impositions (Arrêté de conflit annulé).

Voici d'autres décisions analogues :

C. E. Solaro-Dubourg contre Ghisio, D. 15 nov. 1810, R. & L.-I-244.

Considérant... qu'une semblable discussion est toute d'intérêt privé, qu'elle n'intéresse en rien le gouvernement (à porter devant les tribunaux judiciaires).

C. E. Romey et Chasseigne contre d'Espagnac. Ord. 25 oct. 1826 Cormenin rap., Lebon p. 636, R. & L.-IV-110.

Faits : dettes de la succession d'un émigré. L'héritier bénéficiaire avait été déclaré libéré envers le gouvernement par un arrêté administratif devenu définitif. Des créanciers de la succession revendiquent le paiement de sommes qui leur seraient dues.

Considérant que la revendication de ces sommes constitue *une action d'intérêt privé entre les réclamants et le baron d'Espagnac et dans lequel l'État est actuellement sans intérêt* ; que dès lors ces contestations sont du ressort des tribunaux.

C. E. Bellanger contre Talleyrand-Périgord. Décret 20 sept. 1809, R. & L.-I-196.

Que dès lors cette contestation, qui n'existe que dans des intérêts privés, ne saurait être du ressort de l'autorité administrative.

Le principe général de la compétence judiciaire étant ainsi proclamé, il faut analyser les deux éléments qui entraînent cette compétence.

SECTION II

LE DÉFAUT D'INTÉRÊT DE L'ÉTAT

I. — PRINCIPE.

174. Le Conseil d'État se borne souvent à indiquer que la puissance publique ne s'intéresse pas à l'affaire, sans faire allusion aux intérêts particuliers en cause.

C. E. conflit négatif, Héritiers Aragonès-Laval contre Beau. Ord. 9 avril 1817 (2950), R. & L.-II-205/206.

1^{er} cons. : (il y a déclaration respective d'incompétence sur les mêmes questions de la Cour d'appel et du Conseil de préfecture).

2^e cons. : qu'il est reconnu par les enfants et héritiers du sieur Aragonès-Laval, dans leurs requêtes, que les biens de ladite succession d'Allagnat n'ont été frappés d'aucun séquestre pour cause de l'émigration de leur père, et qu'ils s'en sont mis en possession avant la délivrance de son certificat d'amnistie, sans que l'Administration les aient envoyés, et sans qu'elle ait jamais pris aucune mesure au sujet desdits biens.

3^e cons. : que, dans cet état, toutes les questions qui pourraient naître de l'appréhension de la succession d'Allagnat par les enfants et héritiers du feu sieur Aragonès-Laval *sont étrangères, soit aux intérêts de l'Administration, soit au maintien d'aucun de ses actes*, et qu'en conséquence, il a été bien et valablement statué par l'arrêté susdit du Conseil de préfecture... et par notre ordonnance (au contentieux) du 20 janv. 1815.

On notera cependant le recours au critère complémentaire de l'acte administratif. Il faut signaler ici des arrêts qui auraient maintenu la compétence administrative, malgré l'absence d'intérêt de l'État. Le premier arrêt, émané de la Cour de Cassation, est rendu en matière de dette de l'État (cf. *supra* I^{re} partie, titre II, n° 108).

Cass. civ. cassant, 16 mai 1809, Demissy contre Lenormand. Sirey chr. t. III-1-59.

Le deuxième arrêt a été rendu par le Conseil d'État dans la matière de l'émigration. A vrai dire, la solution n'apparaît pas à la lecture de la décision trop brève; elle ressort du sommaire de la décision au R. & L.

C. E. Deshoms contre Deshoms. Décret 3 janv. 1812, R. & L.-I-311 (sol. du sommaire).

II. — APPLICATION.

175. Précisons maintenant quelques cas de non-intérêt de l'État.

L'Administration pourra avoir déclaré se désintéresser de l'affaire.

C. E. Ruel de Belleisle contre Régie des Domaines. Ord. 27 mai 1816, R. & L.-II-59.

Considérant que l'Administration du domaine reconnaît n'avoir aucun intérêt dans la cause.

Ou tout simplement, elle n'était pas intervenue.

C. E. conflit, Beau contre Héritiers Aragonès-Laval. Ord. 20 nov. 1815 (2684), R. & L.-I-602.

Cette situation est à rapprocher de celle où un fonctionnaire était intervenu, mais à titre personnel, non *ès qualités* (*supra* I^{re} partie, titre II, n° 103).

C. E. conflit, Marion contre Foubert. Ord. 5 nov. 1828 (8479), de Rozière rap., Lebon p. 767, R. & L.-IV-409.

Une modification de la législation peut conduire à retirer à l'Administration tout droit de regard. Tel fut, dans une certaine mesure, le résultat de la loi du 5 décembre 1814 sur l'émigration ^I. Elle aboutit à un rétrécissement de la compétence administrative.

C. E. créanciers et héritiers de Richelieu-Fronsac contre héritiers de Montmort. Ord. 20 juin 1816, R. & L.-II-73/74.

Considérant que l'arrêt susdit du 19 oct. 1814 (R. & L.-I-535) était fondé sur ce qu'il s'agissait, dans la contestation, de droits réclamés pour l'État, et que les qualités dans lesquelles procédaient les héritiers du marquis de Montmort *pouvaient intéresser le domaine* ;

Considérant que l'article 9 de la loi du 5 déc. 1814, relative aux biens non vendus des émigrés, ayant ordonné la remise aux propriétaires... des titres de créance dus par des particuliers, *le domaine est sans intérêt* dans les contestations relatives à la validité des oppositions dont il s'agit.

Considérant qu'il a été décidé par le décret du 30 thermidor an XII que le *jugement des contestations* résultantes de l'exercice des droits dans lesquels les émigrés ont été restitués, *appartient aux tribunaux, sous la seule condition de ne porter aucune atteinte aux actes administratifs, et que cette règle de compétence, fondée sur le défaut d'intérêt de l'État est, par ce motif même, applicable à l'espèce, quoique les oppositions qui sont l'objet du litige aient été formées antérieurement à ladite loi.*

1. *Supra*, I^{re} partie, titre II, n° 155 et suiv.

On ne manquera pas de noter la portée presque doctrinale de l'arrêt : ne va-t-il pas jusqu'à chercher le fondement d'une règle de compétence édictée par un texte? Il le trouve justement dans l'absence d'intérêt de l'État, qui est bien ainsi un des critères de base à retenir. Il est fréquemment invoqué pour justifier un changement de compétence au profit des tribunaux judiciaires.

C. E. conflit négatif, Héritiers de Montmort contre communes de Jully-le-Châtel et Virey. Ord. 23 oct. 1816 (2434), R. & L.-II-132.

Considérant que... dans le cas où à la date des jugements et arrêtés susdits du tribunal... et du Conseil de préfecture... *l'État aurait eu encore quelque intérêt, soit à l'effet de la sentence arbitrale en vertu de laquelle les... communes prétendent à la propriété du... bois..., soit à l'effet du susdit partage administratif des biens des sieur et dame de Montmort, cet intérêt n'existe plus aujourd'hui, au moyen des dispositions de la loi du 5 déc. 1814, relative aux biens non vendus des émigrés.*

C. E. Duvergier-veuve Lesnier contre de Mallet-veuve Lesnier. Ord. 25 juin 1817, R. & L.-II-236.

... l'intérêt de l'État dans la cause ayant cessé, et la contestation... ne s'agitant plus qu'entre deux particuliers, il convient de les renvoyer sur ce point devant les tribunaux ordinaires.

La Cour de Cassation fait usage du même raisonnement :

Cass. civ. rej. 1^{er} juill. 1829, Verac et Manara contre Cezan. Sirey chr. t. IX-1-321.

Le Gouvernement français étant devenu entièrement étranger à l'objet de la contestation..., la Cour a pu se déclarer compétente.

III. — PORTÉE DU PRINCIPE

176. Il faut ajouter que, si la loi écarte la compétence administrative parce que l'État n'a plus intérêt à bénéficier de celle-ci, il en résulte que l'État n'a évidemment plus qualité, ni n'a plus droit à cette compétence.

C. E. Jobart et consorts contre Régie des Domaines. Ord. 1^{er}/17 mai 1816, insérée au *Bulletin des Lois*, R. & L.-II-49/50.

Considérant dans l'espèce, que la demande en mainlevée de la dame Thévenot et consorts est postérieure à la loi du 5 décembre 1814, et qu'ainsi *l'Administration était sans intérêt et sans qualité pour en connaître et que les tribunaux sont seuls compétents pour y statuer.*

C. E., de Cosne contre de Cosne. Ord. 9 avril 1817 (2603). R. & L.-II-205.

Considérant que, d'après les dispositions du décret du 22 déc. 1811 (R. & L.-I-309/310), il ne peut plus être question dans l'espèce que du partage à faire d'une succession mobilière, entre simples cohéritiers, et que *l'État, par l'effet des lois existantes, se trouvant aujourd'hui sans droit et sans intérêt audit partage, il appartient aux tribunaux seuls d'en régler le mode et les effets.*

SECTION III

CONTESTATIONS ENTRE PARTICULIERS
SUR DES INTÉRÊTS PRIVÉS

177. Voici la même règle énoncée sous une forme positive. La qualité des parties et la nature des intérêts en cause appellent la compétence judiciaire.

Il faudra, à cet effet, que la contestation mette aux prises des particuliers entre eux à l'exclusion de l'Administration ¹.

C. E. Thobois contre Thobois. Décret 8 avril-4 juin 1809, inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-173.

Considérant... que cela rentrait dans les attributions des tribunaux auxquels il appartient incontestablement de connaître du sens et de l'exécution des lois *sous le rapport des contestations auxquelles elles donnent lieu entre particuliers.*

Le litige portera sur des intérêts privés.

C. E. Bellanger contre Talleyrand-Périgord ². Décret 20 sept. 1809. R. & L.-I-196.

Que dès lors cette contestation qui n'existe que dans des intérêts privés, ne saurait être du ressort de l'autorité administrative.

C. E. conflit, Héritiers de Bigu et de Lalande. Ord. 26 oct. 1828, Lebon, p. 725, R. & L.-IV-402.

Que notredite Cour royale était compétente pour statuer sur l'*action d'intérêt privé* que ladite dame de Lalande pouvait avoir à exercer contre la succession de son mari, à raison de ses reprises.

La jurisprudence des tribunaux de l'ordre judiciaire est dans le même sens.

Cass. crim. rej. 18 mars 1825, Petit contre de Courcy; Portalis prés., Sirey chr. t. VIII-1-81, cité *supra* 1^{re} partie, titre II, n° 141 note (j).

Metz, 11 juill. 1817, Deville Bodson contre Jacob. Sirey chr. t. V-2-303, signalé *supra ibid.* note (k).

Adde : Cass. 18 nov. 1823, Constantin Allenaud contre Rougier, Répertoire Ledru-Rollin; V° *Compétence administrative* n° 295.

1. Voir encore les décisions citées à la 1^{re} partie, titre II, *supra* n° 107, 117, 118.

2. Affaire qui oppose à Talleyrand un de ses créanciers dont la créance était gagée sur un terrain que l'évêque d'Autun avait acquis du comte d'Artois, futur Charles X. Le créancier avait été, à la suite de l'émigration de Talleyrand, subrogé dans les droits de la Nation sur le terrain contre l'émigré. A son retour, celui-ci fit des offres réelles en espèces représentatives de la somme en assignats, ce qui ne satisfait point le créancier.

Mais si la contestation, quoique ayant lieu entre particuliers, intéresse l'État, la compétence pourra être administrative.

C. E. conflit, C^{ie} Ling contre C^{ie} Guy Dennesson, D. 6 fév. 1811, R. & L.-I-259.

Cet arrêt sera étudié *infra*, titre II, n^o 192.

CONCLUSION DU TITRE PREMIER

178. Voilà, sous son double aspect, le premier critère général de la compétence judiciaire, tel qu'il apparaît de lui-même à la lecture des arrêts.

Citons, pour terminer, une décision sur conflit qui illustre bien le caractère fondamental de cette notion. Rendue en matière de domaines nationaux, elle avait été rencontrée lors de l'étude des actes administratifs.

C. E. conflit, Viard et consorts contre Souhait. Décret 26 sept. 1811, R. & L.-I-296/297.

Considérant que les lois qui attribuent à l'autorité administrative le droit d'interpréter le sens des actes de vente des domaines nationaux ont eu pour objet de défendre de toute atteinte les actes entre l'État et les particuliers; que, dans la contestation dont il s'agit, la validité ni l'effet desdits actes ne sont point attaqués;

Qu'elle a lieu entre deux acquéreurs de domaines nationaux sur les limites d'acquisition contiguës, et qu'ils tiennent également de l'État;

Qu'elle roule uniquement sur ce qu'ils veulent expliquer leurs actes de vente, l'un par une disposition spéciale, l'autre par l'ensemble des dispositions qu'ils renferment;

Que lesdits actes n'offrent rien d'obscur, et qu'il s'agit pour les tribunaux de les appliquer et non de les interpréter;

Que l'État n'a par conséquent aucun intérêt à soustraire les parties à leurs juges ordinaires.

Cet arrêt résume admirablement la situation.

179. (transition).

Quoique ce critère paraisse sans équivoque, la complexité des affaires ne permet pas toujours de l'employer seul. Il n'est, d'autre part, pas toujours invoqué.

À côté de lui, soit isolément, soit accouplé à lui, apparaît un autre critérium : l'application des règles du droit privé est réservée aux tribunaux de l'ordre judiciaire.

C'est ce qui va être démontré au titre second de cette partie.

TITRE II

APPLICATION DES RÈGLES DU DROIT PRIVÉ

PLAN DU TITRE II.

180. La nécessité d'appliquer, pour trancher un litige, une règle de droit privé entraîne, par elle-même, la compétence judiciaire.

Mais la locution « règle de droit privé » employée ici, recouvre une grande variété d'actes ou d'institutions. Les arrêts se servent de différents termes qui correspondent à cette notion.

Ils invoquent les règles de droits, les titres et les moyens juridiques qui, en se ramenant au droit privé, tendent à rendre l'affaire judiciaire. L'objet d'une première division sera de les passer en revue.

On considérera ensuite plus particulièrement une de ces catégories : celle qui se rapporte aux moyens tirés du droit civil. Elle formera la matière de la seconde division de ce titre.

PREMIÈRE DIVISION

DES RÈGLES, TITRES ET MOYENS JURIDIQUES TENDANT A LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE

PLAN DE LA PREMIÈRE DIVISION

181. La jurisprudence — et plus spécialement, celle du Conseil qui, désormais, nous retiendra surtout — use volontiers de certaines formules pour refuser la connaissance d'une affaire à l'Administration et l'accorder aux tribunaux judiciaires.

Elle invoquera telle source de droit, tel titre, dont l'application ne peut être effectuée que par les tribunaux. Les mots « titres anciens » reviennent constamment dans les arrêts, mais

d'autres termes se retrouvent souvent : « ancienne coutume », « règle du droit civil », etc...

D'autres fois, elle aboutira à la même conclusion en insistant sur le « moyen invoqué ».

A vrai dire, les deux modes de procéder sont souvent assimilables, puisque aussi bien, le moyen invoqué est tiré d'une règle de droit privé. Mais on donnera une image plus exacte de la variété des expressions jurisprudentielles en conservant cette distinction entre l'acte applicable et le moyen invoqué.

CHAPITRE PREMIER

DE L'ACTE APPLICABLE

DISTINCTIONS OPÉRÉES PAR LA JURISPRUDENCE

182. Par acte applicable, on entend aussi bien une règle juridique, telle une loi, qu'un simple titre. Les arrêts mêlent constamment les deux catégories d'actes. L'une et l'autre aboutissant à accorder compétence aux tribunaux judiciaires, le juge estime sans doute inutile toute discrimination entre les deux catégories.

Par contre, le dépouillement des décisions fait ressortir aussitôt que ces règles, ou titres juridiques, se groupent en deux classes. L'une est constituée par des sources de droit anciennes; l'autre est formée par des règles appartenant au droit positif ou par des titres récents.

SECTION I

DES SOURCES ANCIENNES

183. C'est le lieu d'élection des termes « titres anciens », qui reviennent constamment dans la rédaction des arrêts avec un sens essentiellement variable, qu'il convient de préciser.

§ 1.

DES TITRES ANCIENS

I. — L'existence d'un titre ancien suffit à déclencher la compétence judiciaire; tel est le principe.

C. E. (conflit¹), Babin contre Julien. Ord. 24 déc. 1818, R. & L.-II-441.

Considérant que le conseil de préfecture a reconnu lui-même qu'il ne pouvait résoudre la difficulté d'après les termes de l'acte d'adjudi-

1. Cas de conflit négatif virtuel, V. Introduction générale, titre II, *supra*, n° 39 bis.

cation; que, par conséquent, au lieu de tirer uniquement sa décision des *titres anciens*..., il aurait dû se déclarer incompétent.

C. E. ville de Chartres contre Bretel. Ord. 31 mars 1825, Lebon, p. 171, R. & L.-III-579.

Considérant que les droits de servitudes réclamés sur lesdits prés par la ville de Chartres, et qu'elle fonde... sur des *titres anciens*, ne peuvent être appréciés que par les tribunaux.

Adde : C. E. Fréjaque. Décret 12 juin 1813, R. & L.-I-453, cité *infra*. n° 186.

C. E. Chiniard. Décret 14 août 1813, R. & L.-I-469, cité *infra*, n° 186.

Cass. Req. 29 juin 1825, Picot contre Marseaux; Henrion de Pansey prés., signalé au Sirey chr. t. VIII-1-147.

184. II. — En application de ce principe, il a été jugé que constituaient un titre ancien, susceptible de provoquer la compétence judiciaire :

1° Des actes ou des titres antérieurs à l'acte administratif en cause. Ce sera le cas d'actes antérieurs à l'adjudication d'un bien national.

C. E. Pinteville, Cernon, Perreau et consorts. Décret 30 juin 1813, inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-459.

Considérant que si les conseils de préfecture sont chargés de prononcer sur le contentieux des domaines nationaux, c'est un principe également consacré par une jurisprudence constante, que toutes les fois que la question de propriété doit être résolue par l'examen et l'interprétation d'actes antérieurs à l'adjudication..., il n'appartient qu'aux tribunaux ordinaires d'en connaître.

Considérant que, dans l'espèce, le Conseil de préfecture a fondé sa décision, non seulement sur les baux antérieurs aux adjudications de 1791 et 1792, mais encore sur un arrêt du conseil de 1769, sur plusieurs autres titres..., d'où il résulte qu'il n'était pas compétent pour connaître de la contestation.

Cet arrêt déclarant de compétence judiciaire la vente d'un domaine national, matière typiquement administrative (V. *supra*, I^{re} partie, titre II, nos 164-165), pour la raison que l'interprétation d'un ancien titre est nécessaire et qu'elle échappe aux tribunaux administratifs, est suggestif. A l'intangibilité de l'acte administratif s'oppose le « tabou » du titre ancien. Cette décision n'est pas isolée, le considérant le souligne d'ailleurs; c'est un arrêt de principe, constamment cité dans les notes et renvois du R. & L. Son insertion au *Bulletin des Lois* souligne son importance et la portée que le Gouvernement lui attribuait.

Voici une autre décision conforme. Le titre dont il y aurait eu lieu de faire application est antérieur à un acte de concession datant de 1772.

C. E. conflit négatif, Hervy contre Lédou. Ord. 20 nov. 1816, R. & L.-II-140.

reprenant les motifs de

Conseil de préfecture, Côtes-du-Nord, 1^{er} oct. 1813.

... et qu'en supposant que le bien concédé par arrêt du 30 juin 1772... peut être considéré comme bien national, le conseil de préfecture serait toujours incompétent pour juger la contestation, parce que, même en ce cas, il ne s'agirait point de l'interprétation de l'acte de concession, *mais d'actes antérieurs* et de l'application des maximes du droit civil.

185. 2^o Il semble bien que par titre ancien, on entende simplement encore des actes pris ou passés avant 1789.

C. E. commune de Staffelfelden contre Dollfus et Kœchlin. Ord. 28 juill. 1820 (3836), Villefosse rap., R. & L.-II-724.

Considérant que le conseil de préfecture du département du Haut-Rhin a excédé les bornes de sa compétence... en interprétant une transaction de l'année 1748... dont la connaissance appartient aux tribunaux.

C. E. commune de Goderville contre Guyot de Talleville. Ord. 18 juillet 1821, Jauffret rap., Lebon, 1821-II-169, R. & L.-III-95.

... mais que (le conseil de préfecture) a excédé ses pouvoirs en statuant d'après un aveu ou dénombrement du 13 avril 1781, sur l'éten-due de ladite propriété; qu'il n'appartenait qu'aux tribunaux d'en déterminer la nature et les limites, soit d'après les titres anciens, soit...

Enfin, dans l'affaire Pinteville-Cernon de 1813, citée ci-dessus n^o 184, l'interprétation d'un arrêt de l'ancien conseil du roi de 1769 est refusée au conseil de préfecture. Cela appelle plusieurs commentaires. Lors de l'étude des actes administratifs, il a été signalé que les arrêts du conseil échappaient à l'examen des tribunaux. Mais il s'agissait d'arrêts pris par le conseil du roi dans des matières qui seraient aujourd'hui de la compétence du Conseil d'État. Il est probable que l'arrêt du Conseil rendu en matière judiciaire, comme prédécesseur de la Cour de Cassation en particulier, revient au contraire, aux tribunaux judiciaires (Cf. *supra*, I^{re} partie, titre I, n^o 67 et 80 en notes). On ne manquera pas de noter, par ailleurs, le sens extensif donné aux mots « titres anciens ». Il s'agit ici d'une véritable règle de droit, question qu'il y a lieu d'aborder à présent.

§ 2.

DES ANCIENNES RÈGLES DE DROIT

186. L'expression titre ancien est généralement liée à d'autres locutions qui se rattachent à la notion d'acte ayant force de loi.

Les tribunaux connaîtront ainsi des affaires dans lesquelles des coutumes ou d'anciens usages doivent être appliqués.

a) *Application des anciennes coutumes.*

Elle est réservée aux tribunaux.

C. E. Chiniard contre Caldaguès. Décret 4 août 1813. Sommaire au R. & L.-I-469.

Question dont la solution dépend de l'examen et de l'application d'anciens titres, coutumes et convenances locales, et qui, en conséquence, est du ressort des tribunaux.

Ainsi en sera-t-il de l'ancienne coutume de Bretagne, comme des maximes du droit français. Par maxime du droit français, il semble bien qu'il faille comprendre le droit commun coutumier de France par opposition à la coutume de Bretagne.

C. E. conflit négatif, Hervy contre Lédou. Ord. 20 nov. 1816, R. & L.-II-140.

... prétentions fondées sur d'anciens titres et sur l'opposition d'une prescription... tirée de l'ancienne coutume de Bretagne et des maximes du droit français... (la suite de l'arrêt a été citée au paragraphe précédent, *supra* n° 184).

b) *Application des anciens usages.*

A côté des coutumes rédigées, les tribunaux se réservent aussi l'interprétation des anciens usages. L'arrêt Chiniard (1813) ci-dessus fait allusion aux convenances locales. Voici un autre exemple :

C. E. Fréjaque contre Gelinek. Décret 12 juin 1813, R. & L.-I-453.

Considérant que ce droit de mitoyenneté ne pouvant être jugé que d'après l'application d'anciens titres ou usages, appartient nécessairement aux tribunaux ordinaires.

*
* *

CONCLUSION DE LA SECTION.

187. L'Administration se refuse de connaître des anciens titres. Est-ce parce qu'elle estime être une création nouvelle, issue de la Révolution, qui doit ignorer ce qui se faisait sous l'ancien gouvernement? Est-ce au contraire désir de limiter, dans la mesure du possible, l'intervention des administrateurs, en restreignant son champ d'action dans le temps?

A vrai dire, ce n'est pas la seule interdiction frappant les autorités administratives : celles-ci ne peuvent non plus connaître du droit privé récent.

La véritable cause de l'incompétence administrative réside bien plutôt dans le fait que le domaine du droit privé lui est tout entier interdit. L'étude des sources récentes va le confirmer.

SECTION II

DES SOURCES RÉCENTES

DES SOURCES ANCIENNES AUX SOURCES RÉCENTES

188. Les sources anciennes ne sont pas les seules à entraîner la compétence judiciaire. A côté du titre ancien, on peut rencontrer le « titre nouvel » notamment dans l'hypothèse où l'Administration, autrefois intéressée à l'affaire, ne l'est plus aujourd'hui (1^{re} espèce).

Parallèlement à l'ancienne coutume, on invoquera « l'état actuel de la législation » (2^e espèce). Enfin, si le rôle des usages est devenu moindre dans le monde juridique moderne, les « usages du commerce » conservent toujours leur valeur (3^e espèce).

1^{re} espèce :

C. E. Orinel contre Lechauff. Ord. 13 mai 1829, Lebon, p. 163.

Considérant qu'il n'appartient qu'au tribunal civil de Redon d'examiner, d'après les règles de droit commun, *les effets du titre nouvel*, fourni par la dame Lambert, le 17 avril 1802 et qu'à cet égard, le conflit est mal élevé.

(Titre nouveau passé par un émigré, ignorant sa rente remboursée par l'État.)

2^e espèce :

C. E. commune de Goderville contre Guyot de Talleville. Ord. 18 juill. 1821, Jauffret rap., Lebon, 1821-II-169; R. & L.-III-95.

Mais que (le conseil de préfecture) a excédé ses pouvoirs en statuant... sur l'étendue de ladite propriété; qu'il n'appartient qu'aux tribunaux d'en déterminer la nature et les limites soit d'après les titres anciens, soit *d'après l'état actuel de la législation*.

3^e espèce :

C. E. Thuret et C^{ie}. Ord. 22 fév. 1826, Maillard rap., Lebon, p. 108. R. & L.-IV-19.

... la maison Thuret et C^{ie} s'est engagée comme commissionnaire et *selon les usages du commerce*. Cet arrêt, cité *supra* n° 122, tend à la compétence administrative.

Ces sources récentes sont constituées par les règles du droit positif et par des titres.

§ 1.

DES NOUVELLES RÈGLES DE DROIT

189. I. — Aux anciennes coutumes s'opposent les textes du droit positif. Mais dans la mesure où ceux-ci appartiennent au droit privé, ils amènent, eux aussi, la compétence judiciaire. La jurisprudence ne parle pas de droit privé; mais elle use de l'expression *droit commun*.

C. E. commune de Landzecourt contre le meunier de Quency. Ord. 22 nov. 1826 (7571); Huteau d'Origny rap., Lebon, p. 711, R. & L.-IV-121.

Considérant qu'il ne s'agissait pas, dans l'espèce, de régler entre les habitants de Landzecourt, le mode de jouissance de leur affouage, mais de savoir si le meunier du moulin de Quency avait ou non droit audit affouage, question qui ne peut être jugée que d'après les titres et les règles du droit commun, dont l'appréciation et l'application appartiennent aux tribunaux.

La Cour de cassation estime aussi que seuls ses tribunaux peuvent appliquer les règles du droit commun.

Cass. Req. 29 juin 1825, Picot contre Marseaux; Henrion de Pansey prés., signalé au Sirey chr. t. VIII-1-147.

190. II. — Par droit commun, on entend d'abord les règles fixées par le *Code civil* ou, plus généralement, les maximes du droit civil.

C. E. Ministre des Finances contre Seiller et autres, Ord. 15 oct. 1830, Maillard rap., Lebon, p. 457, R. & L.-IV-653/654.

Considérant que la question de contributions soumise au conseil de préfecture était subordonnée à l'examen des droits résultant pour les propriétaires de la verrerie de Saint-Louis... *des règles fixées par le Code civil* et par la législation forestière.

C. E. Pinteville, Cernon, Perreau et autres. Décret 30 juin 1813, inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-459.

C'est un principe également consacré par une jurisprudence constante, que toutes les fois que la question de propriété doit être résolue... *par l'application des maximes du droit civil, il n'appartient qu'aux tribunaux d'en connaître*.

Considérant que dans l'espèce, le conseil de préfecture a fondé sa décision... *sur l'article 538 du Code civil*, d'où il résulte qu'il n'était pas compétent pour connaître de la contestation.

Adde, C. E. conflit négatif, Hervy contre Lédou. Ord. 20 nov. 1816, R. & L.-II-140, cité *supra* n° 186.

191. (autres branches du droit privé).

III. — Droit commun aussi toutes les disciplines qui dépendent du droit civil et s'opposent au droit administratif, en un mot celles qui constituent ce qu'on nomme aujourd'hui le droit privé. Ainsi en est-il de la *légalisation forestière*,

C. E. ministre des Finances contre Seiller. Ord. 15 oct. 1830. Lebon, p. 457, cité au numéro précédent.

ou du *droit maritime*. Le conseil de préfecture ne peut faire application de l'article 407 du Code de commerce sur l'abordage (V. aussi sur cette affaire *supra* I^{re} partie, titre II, n° 113 et Appendice à la I^{re} partie, n° 168).

C. E. Granier contre Prévost. Ord. 14 mai 1817 (2637), R. & L. II-217.

Considérant que, sur le renvoi de la cause, fait par la Cour royale de Montpellier, le conseil de préfecture devait se borner à juger la question relative à la responsabilité imposée (à l'entrepreneur) par les clauses de son marché avec l'Administration; qu'ayant prononcé sur ce point, il devait renvoyer les parties devant les tribunaux ordinaires pour y débattre la question des dommages-intérêts; qu'ainsi, il est sorti des bornes de sa compétence en prononçant sur leur évaluation et en *faisant application de l'article 407 du Code du commerce*.

Ce dernier arrêt nous fait pénétrer dans le domaine du *droit commercial*, branche vivante du droit privé, pour laquelle des conclusions beaucoup plus nuancées s'imposent pourtant, si surprenant que cela puisse paraître.

IV. — LE DROIT COMMERCIAL.

192. A. — Il faut soigneusement distinguer, dans un marché de travaux publics, les rapports des entrepreneurs avec l'Administration d'une part, et les rapports entre entrepreneurs associés dans la même société de l'autre. C'est ainsi qu'il appartient aux tribunaux de connaître d'une décision arbitrale dissolvant la société à la suite de contestations entre associés, si cette « décision arbitrale n'altère en aucune manière l'adjudication faite par l'Administration des Ponts et Chaussées pour la construction du phare... » (Cf. *supra*, I^{re} partie, titre II, n° 118).

Cass. Req. 6 juill. 1829, Bordais contre Faivre et Trochu. Sirey chr. t. IX-1-325.

De même, on pourrait penser que des contestations soulevées entre les actionnaires de deux sociétés ne pourront jamais

venir devant un tribunal administratif. Cependant, le Conseil d'État a admis la compétence administrative dans un tel litige, pour la raison que l'intérêt de l'État y était engagé ¹. L'intérêt financier de la puissance publique a paru justifier cette entorse aux principes si fermes en vertu desquels le droit privé est réservé aux tribunaux ordinaires. Il est vrai que l'existence de l'intérêt de l'État permet l'intrusion du droit public (Cf. *supra*, titre I^{er}, n° 177 *in fine*).

C. E. conflit, C^{1e} Ling contre C^{1e} Guy Dennesson. Décret 6 févr. 1811, R. & L.-I-259.

Vu... (1^o) arrêté par lequel notre conseiller d'État préfet du département de la Seine, a élevé le conflit d'attribution et *revendiqué, comme étant du ressort de l'autorité administrative, toutes les contestations existantes entre les actionnaires de la C^{1e} Ling, et ceux de la C^{1e} Guy Dennesson...*

Considérant, en outre, qu'il n'est pas justifié que la C^{1e} Ling ait fait la fourniture (de charbon) pour laquelle il lui avait été accordé une somme de 200.000 francs, que dès lors, l'État est intéressé dans ces diverses contestations, *qu'il peut avoir des réclamations à former contre la C^{1e} Ling* ;

Art. 1. — L'arrêté par lequel notre conseiller d'État, préfet du département de la Seine, a élevé le conflit d'attribution, et revendiqué, comme étant du ressort de l'autorité administrative, la connaissance des contestations existantes entre la C^{1e} Guy Dennesson et la C^{1e} Ling est approuvé.

193. B. — Le problème des lettres de change tirées sur le Trésor donne lieu à des solutions analogues.

On sait que la lettre de change est commerciale par sa forme, en vertu de l'article 632, dernier alinéa, du Code de commerce. Sa forme commerciale n'entraîne cependant pas *ipso facto* la compétence judiciaire. Une question administrative se pose, celle de savoir si le titre a été régulièrement souscrit. Le Conseil d'État s'est expliqué longuement sur ce point dans différentes décisions. Voici deux arrêts dont le deuxième est particulièrement explicite.

C. E. conflit, Trémont contre Boyer. Arrêté 27 messidor an XI (16 juill. 1803), R. & L.-I-23.

Considérant que le citoyen Boyer n'a souscrit les *lettres de change* dont il s'agit que comme économiste de l'hôpital militaire de Toulouse, et par conséquent, comme l'agent du gouvernement; que c'est en cette qualité qu'il a été assigné et condamné... que les contestations relatives au paiement des fournitures faites pour le compte du gouvernement entre les particuliers et les agents du gouvernement, devaient être jugées administrativement.

1. Par ailleurs, un acte administratif était intervenu, mais le Conseil distingue les deux choses (Cf. la note du n° 80, *supra* I^{re} partie, titre I).

C. E. conflit, Garnier. Décret 5 floréal an XIII (25 avril 1805), R. & L.-I-32.

Extrait des visas : « Vu le jugement du tribunal de commerce de la Seine du 7 floréal an XII, qui condamne le sieur Garnier, directeur général des subsistances de l'armée de Saint-Domingue au paiement d'une lettre de change, formée par lui, valeur reçue en fournitures... »

Considérons : Considérant que le sieur Garnier ne s'est point obligé personnellement, mais seulement en sa qualité de directeur général des subsistances de l'armée de Saint-Domingue; que, comme tel, il a présenté ses comptes à l'Administration supérieure, qui doit prononcer sur ces mêmes comptes, après l'examen qu'elle en aura fait.

Que l'Administration jugera, ou que la lettre de change fournie par le sieur Garnier doit lui être passée en compte pour en avoir employé la valeur au service de l'armée, ou que cette lettre de change doit être rejetée et demeurer à son compte personnel ;

Que dans la première supposition, il est évident que les porteurs de la lettre de change sont sans action contre le sieur Garnier, puisque, d'une part, il n'a pas traité en son nom, et que, de l'autre, ceux pour lesquels il a traité avouent sa négociation; il ne pourrait donc être tenu envers eux (les porteurs) que dans la deuxième supposition, comme étant désavoué par ceux dont il a pris le nom; qu'il est donc clair *qu'il faut attendre que l'Administration ait prononcé, que toutes poursuites judiciaires sont prématurées* contre le sieur Garnier avant ce temps-là.

Ici encore, pour reprendre les termes de la note au R. & L. sous la décision Trémont, « l'intérêt gouvernemental a fait déroger au droit commun et prévaloir la compétence administrative. » La limite de compétence apparaît singulièrement souple et mouvante. On a déjà dit l'intérêt que le gouvernement attachait à régler lui-même toutes les contestations touchant les fournitures aux armées. (Rapprocher les développements fournis *supra*, en I^{re} partie, titre II, n^{os} 101-102. Sur l'intérêt de l'État *ibid.* chap. prélim., n^{os} 60-62).

Mais là s'arrête la compétence administrative. Dès lors qu'il s'agit de statuer sur la validité d'un endossement ou de prononcer sur l'identité de deux billets, les tribunaux judiciaires retrouvent leur pouvoir.

C. E. Laffitte. Ord. 8 mai 1822 (5125), Cormenin rap., Lebon 1822-I-414; R. & L.-III-208, et trois autres espèces identiques du même jour : Boucherot et C^{ie} (4893), Schwartz et Munster (5124), Testard (5148) signalées au R. & L.-III-208.

Faits (affaire Laffitte) : Une traite avait été tirée sur le Trésor par le Payeur général de l'armée de la Loire à l'ordre du sieur Ménard qui l'avait endossée à l'ordre de la maison Laffitte. Le ministre de la Guerre refuse de liquider la dette pour le motif que l'endos serait irrégulier.

Considérant que la décision attaquée se fonde sur ce que l'endosse-

ment de la traite n'est pas régulier, attendu qu'il ne remplit pas les conditions prescrites par l'article 137 du Code de commerce.

Considérant qu'il s'agit, dans ces termes, de statuer sur la validité de l'endossement, d'après les dispositions du droit commun, et que cette question préalable ne peut être jugée que par les tribunaux.

C. E. Héritiers de Sanzillon contre Héritiers Tronche. Ord. 6 juin 1830, Cormenin rap., Lebon p. 279, R. & L.-IV-613.

Considérant... que d'autre part, notre Cour royale de Bordeaux ne s'est pas dessaisie de la question d'identité des deux billets, qui est, en effet, du ressort des tribunaux.

L'effet de commerce, institution typique du droit commercial, nous a déjà fait quitter la matière des règles de droit pour celle des titres, qu'il faut reprendre et achever désormais.

§ 2.

DES TITRES

194. On a déjà signalé la compétence exclusive des tribunaux pour connaître d'un « titre nouvel » (C. E. Orinel, 13 mai 1829, *supra* n° 188). La question du titre que constitue la lettre de change vient d'être évoquée (n° précédent). On étudiera plus loin celle des titres de propriété, *infra*, titre II, n° 212.

Pour compléter ce rapide tableau, on doit ajouter que seuls les tribunaux peuvent connaître d'un acte notarié ou encore l'apprécier.

C. E. conflit, Guérin contre Loaiselle de Villedeneuc. Ord. 11 févr. 1820 (3644), Cormenin rap., R. & L.-II-650.

Considérant que cette question de solidarité, résultant d'un acte notarié est du ressort des tribunaux.

Art. 1. — Les arrêtés (du Conseil de préfecture et de conflit) sont annulés... La cause et les parties sont renvoyées devant les tribunaux.

C. E. Poirier de Beauvais. Ord. 11 janv. 1826, Cormenin rap., Lebon p. 9.

... et que, s'agissant dans l'espèce d'actes notariés passés entre la dame de Beauvais et son mari, avant l'émigration de celui-ci, l'appréciation de ces actes est du ressort des tribunaux.

(Observation : il s'ajoute dans cette dernière espèce l'absence d'intérêt de l'État.)

CONCLUSION DU CHAPITRE PREMIER.

195. De même que l'acte administratif ne peut être interprété ni apprécié par les tribunaux ordinaires, de même les actes de droit privé échappent à la connaissance de l'Administration. Ils lui échappent dans une mesure plus grande encore puisque la prohibition s'étend même à la simple application de l'acte : « le Conseil de préfecture a fondé sa décision sur l'article 538 du Code civil, d'où il résulte qu'il n'était pas compétent » (Pinteville, 30 juin 1813 précité), « il est sorti des bornes de sa compétence en faisant application de l'article 407 du Code de Commerce » (Granier, 14 mai 1817 précité). Voilà qui ramène à de plus justes proportions le déséquilibre, si souvent invoqué, qui existerait au profit de l'Administration.

La rigueur impitoyable de cette interdiction est, en réalité, tempérée par plusieurs pratiques.

L'existence de certains facteurs permet à la puissance publique de connaître de l'affaire : il ne sera généralement pas malaisé de découvrir un acte administratif qui déterminera la compétence, si l'intérêt de l'État à lui seul ne permettait pas l'incursion dans le domaine judiciaire réservé.

Toutefois, le principe demeure. Il conduit à réserver aux tribunaux administratifs l'application des seules lois administratives. C'était oublier le caractère fragmentaire que présente cette législation, oublier aussi que le droit civil reste le droit par excellence, celui auquel les disciplines plus jeunes viennent puiser. Aussi bien, les juridictions administratives firent-elles application de règles issues du droit civil ; elles se bornèrent à s'abstenir de toute référence à un texte précis. Peut-être faut-il voir là l'origine de l'habitude prise par le Conseil d'État de se servir de moyens du droit civil, sans le mentionner, ce qui autorisait en même temps un assouplissement heureux de l'institution empruntée. Au cours de l'Introduction générale, on a vu l'usage fait de la notion de chose jugée qui a sa source dans l'article 1350 du Code civil (*supra* n° 47 et suiv.). Voici un autre exemple d'autant plus net que les parties dans leur moyen invitaient le Conseil d'État à sanctionner la violation d'articles du Code civil (art. 545 et 1328), en même temps que de dispositions légales administratives. Le Conseil d'État, tout en faisant application des règles contenues au Code, se garde de répondre à l'invitation, alors qu'il cite expressément les textes administratifs sur lesquels il s'appuie par ailleurs.

C. E. Bourdon contre Best, Béziers et autres. Ord. 27 juill. 1824, Tarbé rap., Lebon p. 434-435, R. & L.-III-501.

Moyen (d'après R. & L.) : 2^o... fausse application de l'article 1328 du Code civil qui ne permet pas d'opposer à des tiers un acte sous seing privé qui n'a pas date certaine.

Les visas ne se réfèrent à aucun article du Code.

Arrêt (6^e considérant) : Considérant que l'accord sous seing privé entre le sieur Best et le sieur Jacquemart, ancien propriétaire, n'a pas de date certaine, et qu'ainsi il n'a pas pu être opposé au sieur Bourdon.

CHAPITRE II

DES MOYENS TIRÉS DU DROIT PRIVÉ

196. (introduction).

La détermination de la compétence était fondée au chapitre précédent sur l'existence d'actes de droit privé. Certaines sources du droit répugnaient par leur nature à tout contact avec l'Administration.

La jurisprudence s'est également placée à un point de vue un peu différent. S'attachant moins à la forme des actes en cause qu'à l'institution juridique qui en est issue, elle a considéré que le recours à des *moyens* tirés du droit privé entraînait la compétence judiciaire.

Ce second aspect de la jurisprudence va désormais faire l'objet de l'exposé.

Les moyens tirés du droit privé sont tantôt des moyens de procédure (section I), tantôt des moyens qui se rattachent au fond du droit (section II).

SECTION I

MOYENS DE PROCÉDURE

197. L'utilisation de moyens tirés de la procédure civile engendre la compétence judiciaire. Cette règle vaut pour la procédure au sens étroit du mot, comme pour les voies d'exécution.

§ 1.

PROCÉDURE CIVILE PROPREMENT DITE

Quand la solution, que le juge administratif doit apporter, est subordonnée au déroulement d'une enquête, les parties doivent se retourner vers un juge judiciaire. Rappelons en effet que l'enquête n'a été instituée devant les conseils de préfecture que par la loi du 22 juillet 1889 (art. 26 et suiv.).

C. E. conflit, commune de Brye contre Ledoux. Ord. 14 août 1822 (5460), Cormenin rap., Lebon 1822-II-187, R. & L.-III-255.

Faits : Les difficultés élevées à propos d'une vente domaniale n'avaient pu être résolues par l'examen des actes ayant préparé et consommé la vente.

Considérant que dès lors (la question) ne pouvait être résolue que *par voie d'enquête ou par l'application des autres moyens du droit civil, et qu'ainsi les tribunaux étaient compétents pour en connaître.*

Le juge du conflit aurait pu aussi bien user de la terminologie étudiée au chapitre précédent où le critère de compétence était celui de l'acte de droit privé. Il eût pu dire : le Conseil de préfecture ne peut faire application des articles 252 et suivants du Code de procédure civile.

C. E. Brial. Ord. 16 févr. 1826, Cormenin rap., Lebon, p. 79.

Mais que la question d'identité entre les objets aliénés et les objets cédés ne pouvant être résolue, dans l'espèce, par les actes administratifs qui ont préparé et consommé la vente, mais seulement par *des enquêtes et autres moyens du droit civil, c'est aux tribunaux à prononcer.*

Cette impuissance, des juridictions administratives à sortir de limites aussi strictes peut s'expliquer par la méfiance qui s'élevait contre des organismes auxquels on hésitait à reconnaître le caractère de juridiction, fût-ce même de juridiction d'exception. Cette opposition avait pour bases des considérations sentimentales, plus qu'elle ne s'appuyait sur des arguments d'ordre juridique.

Les tribunaux administratifs ne pouvaient pas non plus déférer le serment décisoire à une partie. Il y aurait eu là une « exception tirée du droit commun, dont l'appréciation et le jugement appartiennent aux tribunaux. »

C. E. Dutremblay contre Masson. Ord. 3 déc. 1828, Huteau d'Origny rap., Lebon p. 800, R. & L.-IV-421/422.

On notera cependant que les trois décisions citées datent de la Restauration. Mais l'examen des décisions rendues en matière de voies d'exécution confirme ce principe, sous réserve, il est vrai, de quelques exceptions.

§ 2.

VOIES D'EXÉCUTION

198. (principe).

L'État créancier sera tenu dans certains cas d'user de moyens de coercition à l'encontre de débiteurs récalcitrants.

Seules, les juridictions ordinaires sont juges des oppositions à contraintes décernées par certains agents.

C. E. Lemoine contre régisseur de l'octroi de Paris. Décret 10 nov. 1807, R. & L.-I-107.

Considérant que le droit de décerner des contraintes... ne peut s'étendre au préfet, puisque *ces contraintes sont essentiellement soumises à l'examen de l'autorité judiciaire*, et que les actes du préfet sont hors de la compétence et de la discussion des tribunaux.

La procédure de saisie-arrêt ressortit tout entière aux juridictions civiles. Celles-ci prononcent la validation des saisies-arrests (1^{re} espèce), connaissent de la revendication des meubles saisis (2^e espèce) comme de toutes les actions qui touchent à la vente forcée de mobilier (3^e espèce).

1^{re} espèce :

C. E. Busco et Vallier contre de Bardonnenche. Ord. 6 févr. 1828 (7899), Lebon p. 135.

Considérant que le tribunal d'Avesnes était compétent pour statuer sur la validité de l'opposition.

2^e espèce :

C. E. conflit, Cazenaud. Ord. 18 mars 1818 (3364), R. & L.-II-328/329.

Considérant que les demandes en revendication de meubles et effets saisis sont exclusivement de la compétence de l'autorité judiciaire.

3^e espèce :

C. E. conflit, Castel. Arrêté 25 floréal an XII (15 mai 1804), R. & L.-I-27 cité *supra*, titre I, n° 173.

199. (nuances).

L'intérêt de l'État exige cependant que l'Administration soit entendue, voire même, dans certaines hypothèses, que ses tribunaux prennent l'affaire en mains.

L'arrêt Castel précité se termine par ce considérant : « que dans l'espèce, aucune question n'a rapport ni au contentieux des domaines, ni au recouvrement des impositions ». Il ne faudrait pas en conclure qu'il y ait alors compétence administrative, à tout le moins pour les contributions. L'affaire Cazenaud le souligne d'ailleurs.

C. E. Cazenaud, 18 mars 1818 précité.

... que si l'article 4 de la loi du 12 novembre 1808 ordonne que les demandes formées sur une saisie faite pour paiement des contributions, ne pourront être portées, devant les tribunaux, qu'après avoir été soumises par l'une des parties intéressées à l'autorité administrative, aux termes de la loi du 5 nov. 1790, cette disposition, qui ne change pas l'ordre des juridictions, prescrit seulement une formalité préalable au jugement, et dont l'inobservation ne peut entraîner que l'annulation de la procédure (et ne justifie pas l'élévation d'un conflit.)

Une décision Pétiniaud établit exactement le partage de compétence, toujours en matière fiscale.

C. E. Pétiniaud contre Reynaud. Ord. 15 mars 1826, de Rozières rap., Lebon p. 163, R. & L.-IV-28.

Considérant qu'il s'agissait... de décider d'une part... si des poursuites avaient pu ou non être valablement exercées contre lui; que, sous ce rapport, c'était au conseil de préfecture qu'il appartenait de statuer aux termes de l'article 4 de la loi du... 28 pluviôse an VIII, qui attribue à ces conseils le contentieux des contributions directes.

Considérant qu'il s'agissait, en second lieu, de reconnaître si les *actes de procédure, faits au sujet de ces poursuites, étaient nuls*, ainsi que le prétendait le sieur Pétiniaud, pour n'avoir pas été revêtus de toutes les formalités requises; et qu'à cet égard, *les tribunaux étaient seuls compétents pour prononcer*.

Les tribunaux judiciaires sont chargés de veiller au respect des formes des poursuites ¹. Ils le sont encore de nos jours ².

200. (exceptions).

Par contre, l'opposition à des contraintes délivrées à propos d'opérations d'intérêt national est portée devant les tribunaux administratifs. Les exigences de l'ordre public ne pouvaient permettre une intervention judiciaire.

C. E. conflit, Régie des Domaines contre Labrousse-Brognac. Arrêté 27 brumaire an X (18 nov. 1801), inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-8/9.

Considérant que le contentieux des domaines nationaux est de la compétence des autorités administratives d'après un grand nombre de lois, et spécialement, celle du 28 pluviôse an VIII ;

Que l'opposition aux contraintes et poursuites exercées par les préposés de la régie de l'enregistrement et du domaine national, pour recouvrer le tout ou partie du prix des domaines nationaux, fait incontestablement partie de ce contentieux. Qu'ainsi l'entreprise du tribunal de Rochecouart sur l'autorité administrative est manifeste.

C. E. conflit, Régie des Domaines contre Top. Arrêté 27 fructidor an IX (14 sept 1801), inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-7.

Considérant que la contrainte décernée par le préposé de la régie avait pour objet le paiement de fermages de biens appartenant à l'ascendant d'un prévenu d'émigration et frappé du séquestre national; que la connaissance de toutes les difficultés qui peuvent survenir au sujet de ce séquestre est attribuée par les lois aux corps administratifs, et qu'ainsi le tribunal civil de Douai ne pouvait pas s'arroger la connaissance

1. *Contra*, un vieil arrêt tendant à la compétence administrative :

Cass. civ. cassant, 24 vendémiaire an VII (Intérêt de la loi) Sirey chr. t. I-1-114.

Rapprocher les développements fournis à propos des contributions, *supra* I^{re} partie, titre II, n° 96.

2. Cass. civ. (comm.) 20 oct. 1947, D. 1947-J-503, validité des poursuites en matière de contributions directes, sauf sursis à statuer en cas de question préjudicielle.

de l'opposition à une contrainte qui n'était que l'effet et la conséquence du même séquestre.

C. E. conflit, Régie contre Delvaux et autres. Décret 18 oct. 1810, R. & L.-I-240.

Considérant qu'il s'agit, dans cette contestation, de prononcer sur la validité de contraintes qui avaient pour objet le paiement de fermages de biens frappés du séquestre national;

Que toutes les difficultés relatives au séquestre national doivent être jugées par l'autorité administrative;

Que la compétence de cette autorité dans l'espèce présente, a été particulièrement établie par l'arrêté des consuls du 27 fructidor an IX (Régie contre Top, espèce précédente).

Art. 1. — Les jugements... rendus par le tribunal... sont déclarés nuls et comme non avenus.

Art. 2. — Les parties sont renvoyées... devant le conseil de préfecture.

* *

Il reste, sous la réserve des domaines nationaux et de l'émigration, que les moyens de procédure civile échappent à l'Administration.

SECTION II

MOYENS DE FOND

201. Le fait de se prévaloir de moyens tirés du fond du droit privé entraîne la compétence judiciaire. De même que certaines opérations, par leur nature même, exigent l'intervention de l'Administration, de même, certaines matières sont par nature judiciaires.

Les arrêts notent que les « parties s'opposent respectivement des exceptions tirées du droit commun, dont l'appréciation et le jugement appartiennent aux tribunaux », s'agissant de « la prescription et des autres moyens du droit civil ».

C. E. Dutremblay contre Masson. Ord. 3 déc. 1828, Huteau d'Origny rap., Lebon p. 800, R. & L.-IV-421/422.

C. E. Babin contre Julien. Ord. 24 déc. 1818, R. & L.-II-441.

Ces moyens de fond dont se prévalent les parties, ce sont essentiellement des moyens tirés du droit civil. On a fait allusion, à propos des règles de droit aux autres branches du droit commun: législations commerciale, forestière, etc... Sous ce second aspect, on se bornera à l'étude du droit civil.

Des décisions du Conseil d'État ont été rendues, très nombreuses, à propos de maintes questions de Code civil. La haute assemblée a été amenée à trancher des points de compétence relatifs aux principales institutions civiles, mettant en relief — sous réserve d'exceptions et de nuances à ne pas négliger — l'existence d'un massif de compétence judiciaire. Dans la mesure même où l'Administration était autorisée, à titre exceptionnel, à pénétrer dans ce domaine, ses interventions ont donné lieu à une jurisprudence qui s'est attachée à définir exactement les limites de son action. Un écart de compétence est particulièrement propre à souligner les critères normaux de compétence.

C'est ce que va montrer la seconde division du titre II, tout entière consacrée à l'étude de quelques grands chapitres du droit civil.

SECONDE DIVISION

DES MOYENS DE DROIT CIVIL

PLAN DE LA SECONDE DIVISION.

202. L'application des règles du droit privé entraîne la compétence judiciaire (Première Division, *supra*). En conséquence, les moyens tirés du droit civil ne pourront être examinés que par les tribunaux de l'ordre judiciaire (numéro précédent).

L'examen de la jurisprudence confirme ce corollaire. Notre objet est d'analyser des décisions rendues à propos de quelques grands chapitres du droit civil dans leur rapport avec les problèmes de la compétence administrative ou judiciaire. Successivement, certaines questions relatives au droit des personnes, au droit des biens, au droit des obligations, enfin au régime des successions et libéralités seront passées en revue en quatre chapitres.

CHAPITRE I. — Une question d'état : la nationalité.

CHAPITRE II. — Le droit de propriété.

CHAPITRE III. — Le droit des obligations.

CHAPITRE IV. — Le droit des successions.

CHAPITRE PREMIER

UNE QUESTION D'ÉTAT : LA NATIONALITÉ

I. — DE L'ÉTAT DES PERSONNES.

203. L'état des personnes est à juste titre considéré comme relevant des tribunaux civils. Il a pour objet de définir la situation d'un individu par rapport aux autres individus et aux différents groupes sociaux : famille, État, etc...

Aussi, son domaine est-il vaste, même sans englober la capacité successorale comme le font certaines décisions ¹.

C. E. de Camby contre Régie des Domaines, Décret 4 nov. 1811, R. & L.-I-303, cité *infra* n° 245.

Il comprend notamment la détermination du domicile.

C. E. conflit, Braccini. Ord. 16 mars 1828, de Broé rap., Lebon p. 241, R. & L.-IV-305.

Cass. 25 févr. 1818, Gnudi contre Kellermann, Répertoire Ledru-Rollin, V° *Compétence administrative*, n° 300.

Ce dernier arrêt est rendu à propos de la procédure de naturalisation.

La nationalité est, en effet, au début du XIX^e siècle, une question d'état bien plus qu'actuellement (Cf. P. Lerebours-Pigeonnière, Précis de Droit international privé, 4^e éd. 1946, n° 51).

C'est à l'examen de cette question d'état que nous nous arrêterons. Elle a fait l'objet d'arrêts du Conseil d'État rendus plus particulièrement en application de l'article 11 de la loi du 27 avril 1825 sur le milliard des émigrés ². (Cf. *supra*, I^{re} partie, titre II, n° 156).

1. Cf. sur la capacité et plus spécialement sur la minorité, C. E. conflit d'Annebault contre Régie des Domaines, Ord. 28 fév. 1827, Lebeau rap., Lebon, p. 125, R. & L.-IV-149/150. « Considérant qu'il appartient à l'autorité judiciaire de statuer sur (la) question... de savoir si le remboursement fait pendant la minorité d'Auguste... d'Annebault, peut former titre contre (la)... dame (d'Annebault), ou s'il est nul à son égard. »

2. Art. 11, loi 27 avril 1825. « La commission procédera à la reconnaissance des qualités et des droits des réclamants. Dans le cas où elle jugerait la justification insuffisante ou irrégulière, elle les renverra devant les tribunaux pour faire statuer sur leur qualité. »

II. — LA NATIONALITÉ.

204. a) *Le principe* a été clairement exprimé : une contestation sur la qualité de français est une question d'état qui doit être soumise, à titre préjudiciel, aux tribunaux judiciaires.

C. E. de Schomberg, Ord. 5 avril 1826, Peyronnet rap., Lebon, p. 197.

Considérant que ladite qualité (de français) est contestée au suppliant;

Qu'ainsi, conformément à l'article 11 de la loi précitée (27 avril 1825), la commission de liquidation devait, dans l'espèce, avant de prononcer au fond, renvoyer le réclamant devant les tribunaux, pour faire statuer contradictoirement avec notre procureur, sur sa qualité, d'où il suit qu'en rejetant la demande avant ce préalable, elle a statué implicitement sur une question d'état, et a, par conséquent, excédé les bornes de sa compétence.

Art. 2. — ... (renvoi devant les tribunaux).

Par suite, si la commission de liquidation a statué sur la question de nationalité, elle a commis un excès de pouvoir, comme le déclare expressément, en terminant, l'arrêt Schomberg. *Addé* dans le même sens :

C. E. Lecordier. Ord. 21 nov. 1827, Rozières rap., Lebon p. 564.

Considérant que la qualité (de français) lui était contestée par notre ministre des Finances, d'où il suit qu'en statuant sur ce point, la commission de liquidation a excédé les bornes de sa compétence.

b) *Les conditions de la mise en jeu de la question préjudicielle* judiciaire sont simples. Il faut qu'une contestation s'élève au sujet de la qualité de français du requérant. La contestation sera suffisamment sérieuse si le ministre estime que les justifications apportées par l'intéressé ne sont pas suffisantes.

C. E. Schickel. Ord. 14 mai 1828, de Broé rap., Lebon p. 434.

Considérant que notre ministre des Finances conteste la qualité de française à la dame Schickel, laquelle n'a pas fait à cet égard de justifications suffisantes;

Art. 1. — Il est sursis à statuer jusqu'à ce qu'il ait été prononcé par les tribunaux sur la question de savoir si la dame Schickel est française.

C. E. 1^{re} espèce. — Ministre des Finances contre M. J. A. A. de Laffitte de Courteil (7751).

2^e espèce. — Ministre des Finances contre L. A. de Laffitte de Courteil.

Ordonnances du 20 févr. 1828; Broé rap., Lebon p. 161 (2^e espèce, en note).

Mais si aucune contestation sérieuse ne peut être élevée, notamment si la requérante avoue qu'elle a perdu la qualité de française par son mariage avec un individu né en pays étranger, il n'y a pas lieu de surseoir à statuer, et la commission de liquidation peut juger l'affaire au fond ¹.

C. E. Scheppard. Ord. 11 juin 1828, Hutteau (d'Origny?) rap., Lebon p. 476.

c) *En application de ces principes*, le renvoi aux tribunaux devait être prononcé pour fixer la nationalité de la partie en cause, soit au moment de son décès,

C. E. Ministre des Finances contre de Laffitte. Ord. 20 févr. 1828, Lebon p. 161, déjà signalé.

soit au moment de la publication de la loi de 1825. A noter que les motifs de l'arrêt se servent du mot « promulgation », tandis que le dispositif emploie le terme « publication ». On sait en effet qu'à cette époque, on usait indifféremment des deux locutions.

C. E., de Tana-Santena. Ord. 18 juill. 1827 (7895), Rozières rap., Lebon p. 394.

Considérant que la liquidation de l'indemnité réclamée par le sieur comte de Santena était subordonnée à la question de savoir si, à l'époque de la promulgation de la loi du 27 avril 1825, le réclamant avait la qualité de français, et que c'est là une question d'état dont la connaissance appartient exclusivement aux tribunaux ordinaires.

Art. 2. — Le sieur comte de Santena est renvoyé à se pourvoir devant les tribunaux, pour faire statuer contradictoirement avec notre procureur près le tribunal compétent, sur sa qualité de français à l'époque de la publication de la loi du 27 avril 1825.

1. Dans cette espèce, la requérante a obtenu satisfaction par application de la loi du 14 juillet 1819 qui a admis les étrangers à succéder en France (au *petit Code civil Dalloz* sous l'art. 726). Son changement d'état était postérieur à la publication de la loi de 1825.

CHAPITRE II

LE DROIT DE PROPRIÉTÉ

205. (préambule).

Le droit de propriété est sous la sauvegarde du pouvoir judiciaire. Le mot seul de « propriété » éveille alors une telle résonance qu'aussitôt les administrateurs se dessaisissent de l'affaire. C'est en vertu de cette idée que la procédure de l'expropriation fut placée en 1810 sous le contrôle des « tribunaux ordinaires ».

Voilà l'affirmation commune en la matière.

Il importe d'examiner de plus près la jurisprudence, d'y rechercher la confirmation de cette assertion, et de tâcher de trouver sous quelle forme exacte s'est présenté, dans la pratique juridictionnelle, ce critère de compétence du droit de propriété.

Tel est l'objet de ce chapitre, qui se composera des quatre sections suivantes :

SECTION I. — Principes généraux.

SECTION II. — Parties au litige.

SECTION III. — Objet du litige.

SECTION IV. — Charges grevant la propriété.

SECTION I

PRINCIPES GÉNÉRAUX

206. La jurisprudence estime que la question de propriété est judiciaire (§ 1), comme le sont aussi les modes de preuve de la propriété (§ 2).

§ 1.

LA PROPRIÉTÉ, QUESTION JUDICIAIRE

Voyons successivement l'énoncé du principe, puis sa portée.

I. — ÉNONCÉ DU PRINCIPE.

A. — *Le principe.*

Le Conseil d'État n'a jamais hésité à déclarer que la propriété était une question relevant — sauf texte formel contraire —

des tribunaux judiciaires. Il y voit donc une matière judiciaire par nature, sans qu'il soit besoin d'une détermination législative de la compétence.

C. E. Larraton contre commune d'Hasnon, 29 mars 1827, Cormenin rap., Lebon p. 208, R. & L.-IV-164, Répertoire Ledru-Rollin, V^o *Compétence administrative* n^o 340.

Sur le moyen d'incompétence;

Considérant que les directoires du département étaient incompétents pour statuer sur les questions de propriété, autres que celles qui leur étaient expressément attribuées par les lois sur les domaines nationaux.

C. E. Ministre des Finances. Ord. 11 févr. 1829 (8378), de Rozières rap., Lebon p. 35, R. & L.-IV-447.

C. E. Ministre des Finances. Ord. 11 févr. 1829 (8379), de Rozières rap., Lebon p. 36, en note.

et décisions conformes :

C. E. Ministre des Finances contre Mulot. Ord. 15 mars 1829 (8573), Cormenin rap., signalé au Lebon p. 83, au R. & L.-IV-459.

C. E. Flavigny. Ord. 26 mars 1829, Rozières rap., signalé au Lebon p. 96, au R. & L.-IV-461.

Considérant que lorsque les détenteurs de biens engagés prétendent être placés dans les exceptions de la loi (du 14 ventôse an VII) ou *lorsque de toute autre manière, il s'élève des débats sur la propriété, c'est aux tribunaux seuls qu'il appartient de statuer.*

Il semble que l'on ne puisse guère indiquer qu'un arrêt du Conseil jugeant une question de propriété. Le plus grave est que l'arrêt s'appuie sur une loi, celle du 14 ventôse an VII, qui renvoie expressément aux tribunaux. C'est la première décision reproduite au R. & L.

C. E. Beauveau. Arrêté 19 fructidor an VIII (6 sept. 1800), R. & L.-I-1.

Cet arrêté constitue une erreur évidente. Il est en effet de principe que, quand une question de propriété se pose, l'Administration sursoie à statuer.

B. — Question préjudicielle judiciaire.

On se trouve dans le domaine de prédilection de la question préjudicielle (Cf. *supra* Introduction générale, titre II, n^o 36).

C. E. Destillères contre Régie des Domaines. Ord. 20 nov. 1815 (1890). R. & L.-I-594.

Considérant que parmi les questions qui nous ont été soumises... la plupart et les principales touchent la propriété du fond des terrains (*sic*) dont il s'agit...

Que de telles questions sont dans les attributions des tribunaux conformément à l'article 27 de la loi (du 14 ventôse an VII)...

Les parties sont renvoyées devant les tribunaux ordinaires, pour faire statuer sur les questions de propriété... pour après être statué, s'il y a lieu, sur les autres questions purement administratives, subordonnées aux premières.

C. E. de Raigecourt contre Régie des Domaines. Ord. 6 août 1823, Cormenin rap., Lebon p. 360, R. & L.-III-391/392.

Considérant qu'il y a contestation sur la propriété dudit moulin, et que cette question préalable est du ressort des tribunaux.

Au début du siècle dernier, on employait volontiers le mot préalable au sens actuel de préjudiciel.

C. E. Rey, Teisseire et Tremblay contre Régie des Domaines. Ord. 1^{er} déc. 1824 (6727), Cormenin rap., Lebon p. 646, R. & L.-III-535/536.

... Il y a lieu de faire prononcer au préalable sur la question de propriété élevée entre les parties, question qui est du ressort des tribunaux, aux termes de l'article 1 de la loi du 6 juill. 1791 et de l'article 14 de la loi du 4 mars 1799 (14 ventôse an VII).

C. — Application législative du principe.

208. Cette dernière espèce montre que le plus souvent, la juridiction fonde son renvoi à l'autorité judiciaire sur un texte exprès. La raison en est que les tribunaux administratifs sont généralement appelés à se voir présenter des problèmes de propriété à l'occasion d'opérations d'intérêt national. La compétence administrative est alors particulièrement étendue (*supra*, I^{re} partie, titre II, chapitre IV), mais ses limites sont aussi bien précisées. Elles le sont tout spécialement quand la propriété est en jeu. On peut considérer que les lois qui ont confirmé les tribunaux judiciaires dans leur compétence sont des applications du principe en vertu duquel ils connaissent toujours des affaires de propriété (V. les arrêts de principe, *supra* A, n° 206).

Les matières des domaines engagés et de l'émigration — étudiées dans la I^{re} partie — sont des exemples de cette application par la loi du principe de compétence judiciaire.

1^o Domaines engagés.

C. E. Badiffe de Vaujompe. Décret 22 juin 1810, R. & L.-I-226/227.

Considérant que dans le cas où il s'élève des débats sur la propriété des objets auxquels il s'agit d'appliquer la loi du 14 ventôse an VII, c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de prononcer.

C. E. Destillères contre Régie des Domaines. Ord. 20 nov. 1815 (1890), R. & L.-I-594.

Considérant que parmi les questions qui nous ont été soumises, la plupart et les principales touchent la propriété du fond des terrains (*sic*) dont il s'agit; qu'effectivement, il s'agit de savoir si ces terrains

sont domaniaux ou non, si leur aliénation originaire est passible de l'article 1 de la loi du 14 ventôse an VII, ou enfin si les concessions ou inféodations qui en ont été faites sont comprises dans les exceptions du paragraphe 3 de l'article 5 de la même loi;

que de telles questions sont dans les attributions des tribunaux conformément à l'article 27 de la même loi.

C. E. Rey, Teisseire et Tremblay contre Régie des Domaines. Ord. 1^{er} déc. 1824, Cormenin rap., Lebon p. 646, R. & L.-III-535/536, cité *supra* n° 207.

C. E. Ministre des Finances contre Leclercq. Ord. 1^{er} févr. 1829, Brière rap., Lebon p. 18, R. & L.-IV-444.

Considérant que le détenteur ayant, dans l'espèce, prétendu être propriétaire incommutable en vertu de l'édit de mars 1695, et se trouver d'ailleurs placé dans les exceptions établies par l'article 5 de la loi du 4 mars 1799 (14 ventôse an VII), le conseil de préfecture aurait dû renvoyer les parties devant les tribunaux, pour y être statué sur la question de propriété, le tout conformément aux dispositions de l'article 27 de ladite loi.

Contra :

C. E. Beauveau. Arrêté 19 fructidor an VIII (6 sept. 1800), R. & L.-I-1 (Cf. *supra* A, n° 206).

2° *Émigration* (loi de 1825 sur le milliard des émigrés).

C. E. Dumas. Ord. 12 déc. 1827, Cormenin rap., Lebon p. 589.

II. — PORTÉE DU PRINCIPE.

209. Au principe de la compétence judiciaire font opposition quelques rares exceptions. Mais le plus souvent, l'acte administratif intervenu a pris soin de ne pas faire obstacle à la compétence des tribunaux.

A. — Les exceptions à la compétence judiciaire.

L'exception capitale est connue : c'est celle des domaines nationaux (*supra*, I^{re} partie, titre II, n° 163 et suiv.)

C. E. conflit négatif, Desimple contre préfet de la Lys. Décret 8 juill. 1807, R. & L.-I-90. Sirey chr. t. II-2-275. Répertoire Ledru-Rollin, V° *Compétence administrative* n° 304.

Considérant que les questions de propriété entre le Gouvernement et de simples particuliers appartiennent, par le droit commun, à la juridiction des tribunaux, et que l'exception prononcée par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ne s'applique qu'aux contestations relatives aux ventes nationales.

C. E. Larraton 29 mars 1827, Lebon p. 208, R. & L.-IV-164, cité *supra* n° 206.

Cass. civ. cassant, 28 août 1810, Balland contre Pierre. Sirey chr. t. III-1-233, cité *infra* § 2, n° 214.

On sait aussi le rôle joué par l'Administration dans la question connexe des biens rendus aux émigrés (*supra*, I^{re} partie, titre II, n° 160). Le rôle des juridictions administratives était cependant limité dans le temps.

C. E. Duc et duchesse de Bourbon contre communes de Vertus et autres. Ord. 6 nov. 1817 (2800), R. & L.-II-288.

Vu la requête à nous présentée par notre cousin, le duc de Bourbon et M^{me} la princesse de Bourbon-Condé sa sœur... et tendante à ce qu'il nous plaise annuler, comme incompétemment rendu, l'arrêté du conseil de préfecture... lequel a reconnu diverses communes propriétaires de bois.

Considérant que la décision du 22 brumaire an IX a été acquiescée et exécutée par l'Administration du domaine depuis l'an IX, et que l'article 1 de la loi du 5 déc. 1814, relative aux biens non vendus des émigrés (maintient les actes passés et droits acquis avant la publication de la Charte, en matière d'émigration);

Art. 1. — La requête ci-dessus énoncée est rejetée.

Mais si l'acquiescement est postérieur à la Charte ou même à la radiation de l'émigré, un tel arrêté du conseil de préfecture, qui aurait alors « tous les caractères d'un véritable jugement de réintégration », serait entaché d'incompétence.

C. E. Saulx-Tavannes contre communes de Véronne-les-Grandes et les-Petites. Ord. 4 juin 1816, R. & L.-II-65/66.

A rapprocher d'une hypothèse assez analogue dans laquelle il est justement fait emploi de l'expression « jugement de réintégration » :

C. E. de Sasseney contre commune de Virey. Ord. 3 févr. 1819 (3239), Cormenin rap., R. & L.-II-464/465.

B. — *L'acte administratif ne fait pas obstacle
à la compétence judiciaire.*

210. Cependant, hors ces cas exceptionnels, les tribunaux judiciaires sont seuls compétents. Les actes administratifs qui ont à intervenir dans les affaires de cette sorte prennent soin de rester cantonnés dans leur domaine et de ne point faire obstacle à l'action judiciaire (Cf. *supra*, I^{re} partie, titre I, n° 86 b).

Les décisions du Conseil d'État en rappelant que l'administrateur n'a pas pu s'immiscer dans ces questions, laissent entendre que, si l'agent s'est mêlé de déterminer des droits de propriété,

les parties peuvent passer outre et s'adresser directement aux tribunaux.

Des décisions extrêmement nombreuses ont été ainsi rendues qui, sans annuler les actes administratifs, en limitent la portée, et, par suite, déterminent bien les bornes de la compétence. En voici quelques-unes à titre d'exemple, qui précisent la portée à attribuer à des actes émanés des différents échelons de la hiérarchie administrative.

C. E. Descarsins contre Hérot. Ord. 31 janv. 1817, R. & L.-II-170.

Considérant que l'arrêté du préfet se borne à étendre à tous les présumés propriétaires le bénéfice du relevé de déchéance (en matière de domaine engagé), sans statuer sur le droit de propriété...

Que (si les réclamants) contestent la propriété, ladite interprétation (par le préfet, d'un arrêté antérieur) ne fait pas obstacle à ce qu'ils se pourvoient devant les tribunaux.

C. E. Deutsche contre Régie des Domaines. Ord. 25 févr. 1818, R. & L.-II-321.

Considérant, que le préfet, loin de préjuger la question de propriété élevée entre l'État et le (requérant), l'a au contraire renvoyée et suivie devant les tribunaux, et qu'ainsi les arrêtés n'ont point et ne font point obstacle à ce que (le requérant) porte et fasse valoir, si bon lui semble et, s'il y a lieu, ses prétentions à la propriété de l'immeuble en litige.

C. E. comte d'Andlau contre Régie des Domaines. Ord. 18 mars 1818 (2904), R. & L.-II-331 (arrêté de district et décisions ministérielles ne faisant pas obstacle).

C. E. prince de Beaufremont contre commune de Vauchoux. Ord. 4 mars 1819 (3261), Tarbé rap., R. & L.-II-472.

Considérant que le décret du 4 janv. 1806 n'a eu pour objet que d'autoriser la commune de Vauchoux à faire lever le plan de ses bois pour arriver à un aménagement desdits bois;

Considérant que ledit décret n'a pas été rendu contradictoirement avec le sieur de Beaufremont, et qu'il n'a pas été statué sur la question de propriété des bois en litige;

Art. 1. — Le décret du 4 janv. 1806 ne fait pas obstacle à ce que les tribunaux connaissent de la question de propriété de tout ou partie des bois mentionnés audit décret.

L'arrêt « prince de Beaufremont » souligne bien les difficultés qui découlent de l'activité administrative.

L'arrêt suivant constate que l'arrêté de la commission de remise des biens invendus aux émigrés, en réservant les droits du domaine, n'a pas empêché les intéressés de soumettre l'affaire aux tribunaux.

C. E. de Bermont d'Hulst. Ord. 1^{er} nov. 1820, de Cormenin rap., R. & L.-II-755.

Même raisonnement dans l'espèce ci-dessous. L'arrêté de l'Administration centrale (d'un département) en délaissant des biens litigieux à leur détenteur, sous la réserve qu'on ne découvrirait pas des actes contraires aux droits du détenteur, ne fait pas obstacle à ce que « les parties se retirent devant les tribunaux » si des actes antérieurs à l'arrêté sont ultérieurement produits.

C. E. Blondeau de Laurière contre Héritiers Mérignet. Ord. 8 mai 1822 (5246), Cormenin rap., Lebon 1822-I-455.

§ 2.

LES MODES DE PREUVE DE LA PROPRIÉTÉ ET LA POSSESSION, QUESTIONS JUDICIAIRES

211. (généralités).

Le rôle de l'autorité judiciaire dépasse les contours mêmes du droit de propriété. Il subsiste pour ce qui concerne les modes de preuve de la propriété ou ce bastion avancé de la propriété que constitue la possession.

Les moyens de preuve de la propriété sont les titres et la prescription; la possession est souvent invoquée, soit comme élément d'une prescription valable, soit comme moyen de protection. Les arrêts font état, tantôt de l'ensemble de ces moyens, tantôt de l'un d'entre eux, pour déclarer la compétence judiciaire.

a) *Pluralité de moyens.*

C. E. Bizot contre Leguay. Décret 29 déc. 1812, R. & L.-I-377.

Considérant que les titres particuliers de propriété des sieur et dame Leguay, la possession et la prescription par eux invoquées, ne peuvent être examinés que par les tribunaux.

C. E. de Rohan-Rochefort contre commune de Muhlbach. Ord. 4 mai 1826, Feutrier rap., Lebon p. 244, R. & L.-IV-41.

Considérant sur les limites des droits respectifs de la commune usagère et des propriétaires, d'après les titres ou transactions et d'après la possession, que les arrêts et décisions ne constituent pas des jugements, et ne font point obstacle à ce que les parties se retirent devant les tribunaux (Cf. sur ce dernier point, le numéro précédent au § 1).

b) *Des titres de propriété.*

212. L'importance de la présence d'un titre pour déterminer la compétence judiciaire a été soulignée tout au long de la première division de ce titre second. Le titre de propriété en est le meilleur exemple.

C. E. Chiniard contre Caldaguès. Décret 14 août 1813, sommaire au R. & L.-I-469.

(la solution de la question de propriété dépend de l'examen et de l'application d'anciens titres qui sont du ressort des tribunaux).

C. E. commune de Goderville contre Guyot de Talleville. Ord. 18 juill. 1821, Jauffret rap., Lebon 1821-II-169, R. & L.-III-95, cité *supra* n° 185.

213.

c) *De la prescription.*

C. E. Larraton contre commune d'Hasnon. Ord. 29 mars 1827, Cormenin rap., Lebon p. 208, R. & L.-IV-164.

Sur le moyen de prescription,

Considérant que cette question est du ressort des tribunaux.

C. E. Pontard. Ord. 2 déc. 1829 (9177), Cormenin rap., Lebon p. 452, R. & L.-IV-548.

Considérant que le conseil de préfecture n'a pas statué sur la question de prescription, qui est du ressort des tribunaux.

Adde conforme :

C. E. d'Entraigue contre commune de la Violle et plusieurs autres communes du département de l'Ardèche. Ord. 29 mai 1822, Cormenin rap., Lebon 1822-I-538.

(Exceptions de prescription, dont l'examen appartient aux tribunaux).

d) *La possession.*

214. La jurisprudence relative à la possession présente un intérêt particulier. En effet, la distinction du possessoire et du pétitoire subsiste même quand l'Administration connaît de la question de propriété : même dans cette hypothèse, les actions possessoires doivent être portées devant le juge de paix.

La question, tranchée dès 1806 par le Conseil d'État statuant en conflit, a fait l'objet d'une jurisprudence constante et concordante du Conseil et de la Cour de cassation.

C. E. conflit, Mauduit, Larive contre Patrix. Décret 24 mars 1806, R. & L.-I-42.

Considérant que l'autorité administrative n'est compétente pour connaître des difficultés qui s'élèvent entre des acquéreurs de biens nationaux que lorsque ces difficultés sont relatives au fond ; que dans l'espèce, le juge de paix d'Émile (Montmorency) a seulement à prononcer sur une demande possessoire, et que, dès lors, il n'excédera pas ses pouvoirs, attendu qu'il ne préjugera ni du mérite du fond, ni des titres de propriété.

C. E. conflit, Vandevelde et Vangoethem contre Sergeant et Louveau. Décret 25 juin 1807, R. & L.-I-57.

Considérant que l'action jugée par le juge de paix de Saint-Gilles et ensuite par le tribunal de l'arrondissement de Thérénod, *étant relative à la possession annale*, appartient aux attributions de l'autorité judiciaire.

Voici un arrêt de la Cour de cassation faisant application expresse de la décision de conflit de 1806, et même en reproduisant les termes.

Cass. civ. cassant, 28 août 1810, Balland contre Pierre. Sirey chr. t. III-1-233.

Attendu que l'autorité administrative n'est compétente pour connaître des difficultés qui s'élèvent entre des acquéreurs de domaines nationaux, que lorsque ces difficultés sont relatives au fond;

Attendu que ces principes ont été solennellement confirmés par un décret du 24 mars 1806 (c'est la décision Mauduit ci-dessus reproduite);

Attendu enfin, qu'il s'agissait dans l'espèce d'une demande de possession légalement dirigée devant le juge de paix.

C. E. conflit, Colomb contre Gallien. Ord. 13 nov. 1822 (5703), Cormenin rap., Lebon 1822-II-359/360, R. & L.-III-281.

Considérant, dans l'espèce, que le jugement du juge de paix... n'a été rendu que sur la possession; que sous ce premier rapport, il n'y avait pas lieu d'élever le conflit; que d'ailleurs le conseil de préfecture avait été, sur la demande des parties elles-mêmes, saisi régulièrement de la connaissance du fond du droit...

C. E., conflit, Desarcis contre Breysse. Ord. 26 juill. 1826, Broé rap., Lebon p. 433, R. & L.-IV-73.

Considérant que, dans l'espèce, l'instance n'est relative qu'à la possession du terrain dont il s'agit; que le juge de paix de Montpezat, en statuant sur l'action qui lui était soumise, n'a pas excédé ses pouvoirs.

Les mêmes principes s'appliquent aux autres droits réels (cf. *infra*, charges grevant la propriété). La preuve de la possession annale de droits d'usage se fait devant le juge de paix.

C. E. conflit, Brunet de Calvaria contre Clary. Ord. 31 juill. 1822 (4879), Crouseilhès rap., Lebon 1822-II-147; R. & L.-III-249.

Enfin, si le juge de paix ne peut trancher la question possessoire qu'après une décision administrative nécessaire pour ce faire, il ne sera pas pour autant dessaisi définitivement. Ce ne sera que l'occasion d'une question administrative préjudicielle à la décision judiciaire sur la possession.

Cass. civ. cassant, 3 nov. 1824, Arrighi contre Conti. Sirey chr. t. VII-1-548/549.

Attendu que l'article 10 du titre 3 de la loi du 24 août 1790 attribue

au juge de paix la connaissance exclusive des actions possessoires; que la demande dont le juge de paix avait été saisi par la dame Arrighi était une action de cette nature; qu'il suit de là que si, avant de faire droit sur cette action, il était nécessaire de faire juger quelque question préjudicielle par l'autorité administrative, cela n'autorisait pas le juge de paix à se déclarer incompétent, mais seulement à surseoir au jugement de l'action possessoire, jusqu'au rapport de la décision administrative...

Ayant ainsi fait un tour rapide des principes de compétence en matière de propriété, il importe d'examiner plus avant certains aspects du problème. On considérera d'abord la question des parties au litige avant de s'arrêter à l'objet de celui-ci.

SECTION II

PARTIES AU LITIGE

215. La généralité de la compétence judiciaire et la simplicité du critérium apparaissent dans leur application aux parties en procès.

I. — CONTESTATIONS ENTRE PARTICULIERS.

Elles reviennent à la compétence des tribunaux judiciaires, ainsi qu'il a été dit au titre I^{er}, *supra* n° 177. La notion de propriété ne fait que renforcer cette opinion.

C. E. conflit, Escaille et Chevalier contre Crouzy. Ord. 2 févr. 1825, Dunoyer rap., Lebon p. 49, R. & L.-III-555/556.

Considérant qu'il s'agit de décider entre les parties (les sieurs Escaille, Chevalier et Crouzy) si la montagne de la Bussinie est communale ou si c'est une propriété indivise entre elles : quels sont, dans l'un et l'autre cas, leurs droits de jouissance respectifs, et qu'une semblable contestation est du ressort des tribunaux.

II. — CONTESTATIONS ENTRE PARTICULIERS ET COMMUNES.

216. Les tribunaux en connaissent. Nous ne revenons pas sur la nature juridique des communes (Cf. *supra*, contrats passés par les communes n° 125-130, *adde* n° 142; *infra* n° 242 et 242 bis).

Cass. req., 18 mars 1806, Boblique contre commune de Thermes. Sirey chr. t. II-1-225.

... les tribunaux auxquels seuls appartient le droit de statuer sur les questions de propriété entre les communes et les particuliers.

C. E. Guyard de Changey contre communes de Changey et autres. Ord. 18 mars 1816, R. & L.-II-28.

Considérant que la question qui s'élève entre lesdites communes et le sieur de Changey, engagiste, est celle de savoir si les bois litigieux sont communaux ou domaniaux; que, par conséquent, le Conseil de préfecture a excédé les bornes de sa compétence en prononçant sur cette question préalable de propriété, qu'il aurait dû renvoyer par-devant les tribunaux, conformément aux dispositions des articles 27 et 34 de la loi du 14 ventôse an VII.

C. E. Courtot de Cisse contre commune de Bouilland. Ord. 12 déc. 1818, Cormenin rap., R. & L.-II-435.

Considérant que la question qui s'élève entre la commune de Bouilland et le sieur Courtot de Cisse est celle de savoir si le bois litigieux est communal ou domanial;

Considérant que le Conseil de préfecture, en jugeant que ledit bois appartenait à la commune, et en rejetant, d'après ce motif, la soumission de l'engagiste, a excédé les bornes de sa compétence; que, pour s'y enfermer, il aurait dû renvoyer cette question préalable de propriété par-devant les tribunaux, conformément aux dispositions des articles 27 et 34 de la loi du 14 ventôse an VII.

Art. 1. — L'arrêté... est annulé pour cause d'incompétence et excès de pouvoir.

Les parties sont renvoyées devant les tribunaux ordinaires pour y faire prononcer sur la question de propriété qui les divise, sauf l'intervention des domaines audit procès, s'il y a lieu.

III. — CONTESTATIONS ENTRE PARTICULIERS ET L'ÉTAT.

217. L'intervention même de l'État ne peut modifier l'ordre des compétences : elle reste judiciaire. Arrêt de principe :

C. E. conflit, Desimple contre préfet de la Lys, 8 juill. 1807, R. & L.-I-90, Sirey chr. t. II-2-275.

Considérant que les questions de propriété entre le gouvernement et de simples particuliers appartiennent, par le droit commun, à la juridiction des tribunaux, et que l'exception prononcée par l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII ne s'applique qu'aux contestations relatives aux ventes nationales.

C. E. Deutsche contre Régie des Domaines. Ord. 25 févr. 1818, R. & L.-II-321.

Considérant qu'il s'agit, dans l'espèce, de savoir si l'immeuble en litige est compris dans les exceptions de la loi du 14 ventôse an VII, qu'en cette matière, s'il s'élève entre l'État et les tiers des questions de propriété, il doit... y être prononcé par les tribunaux, que le préfet, loin de préjuger la question de propriété élevée entre l'État et le (requérant) l'a au contraire renvoyée et suivie devant les tribunaux.

C. E. conflit, Terras(se) et consorts. Décret 22 oct. 1808, R. & L.-I-144.

Considérant qu'il s'agit de décider à qui des sieurs Terras et consorts, ou du domaine, appartiennent les terrains délaissés par le Rhône,

dans la commune de Bourg-lès-Valence; que cette contestation présente une question de propriété qui doit être renvoyée devant les tribunaux.

Les exceptions à ce principe paraissent peu nombreuses.

C. E. Chambray contre Marette et autres. Ord. 23 juin 1819 (4149), Villefosse rap., R. & L.-II-526.

C. E. Paroy de Lurcy contre habitants de Luneau et d'Avrilly. Ord. 8 sept. 1819, Jauffret rap., R. & L.-II-578.

IV. — CONTESTATIONS ENTRE ÉTAT ET COMMUNES.

218. L'absence de simples particuliers au litige, le fait que seuls des intérêts publics soient par suite en cause, n'empêchent point l'affaire d'être du ressort des tribunaux judiciaires, dès lors que la contestation porte sur une question de propriété.

C. E. de Sassenay contre commune de Virey. Ord. 3 févr. 1819 (3239), Cormenin rap., R. & L.-II-464/465.

Considérant... que cet arrêté porte, au contraire, tous les caractères d'un véritable jugement de réintégration;

Considérant que la loi du 28 août 1792 ne conférait pas aux administrations centrales, mais aux tribunaux seuls, le pouvoir de juger les questions de propriété élevées entre l'État qui représentait les émigrés, et les communes qui prétendaient avoir été dépouillées de leurs biens par l'effet de la puissance féodale.

Adde conforme :

C. E. Revel contre commune d'Eurre. Ord. 23 juin 1819 (3381), Cormenin rap., sommaire au R. & L.-II-526.

C. E. d'Entraigue contre commune de la Violle et plusieurs communes du département de l'Ardèche. Ord. 29 mai 1822, Cormenin rap., Lebon 1822-I-538.

SECTION III

OBJET DU LITIGE

219. L'examen de l'objet du litige conduit aux mêmes conclusions. La notion de propriété appelle irrésistiblement la compétence judiciaire, qu'il s'agisse de déterminer la nature du bien, sa consistance ou de préciser quel en est le propriétaire.

§ 1.

DÉTERMINATION DE LA NATURE DU BIEN

A. — PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE ET MOBILIÈRE.

A cette époque, la véritable propriété est la propriété immobilière. Elle entraîne certainement la compétence des tribunaux.

C. E. Régie des Domaines contre Guyot. Ord. 6 déc. 1820, Jauffret rap., R. & L.-II-770.

... que nonobstant cette disposition (Loi du 14 ventôse an VII, art. 27), le Conseil de préfecture a statué sur la propriété de la maison... et qu'il a, conséquemment, excédé les bornes de sa compétence.

Mais en sera-t-il de même de la propriété mobilière? Celle-ci était alors peu importante. L'essentiel en était constitué, sous l'ancien régime, par les offices¹. Les raisons qui déterminaient la compétence judiciaire ne jouent plus. Il semble bien que l'Administration pouvait en connaître. Les deux arrêts que nous citons dans ce sens sont anciens. Ils sont aussi marqués d'une certaine indécision et écartent le mot de propriété — qui, à lui seul, entraîne l'incompétence administrative — pour lui substituer les termes « nature des biens » moins compromettants. La première décision est relative à la suppression d'un office, la seconde à la dissolution d'une corporation.

C. E. conflit, Desandrouin contre Trésor public. Arrêté 23 fructidor an VIII (10 sept. 1800), inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-1.

Considérant... 2^o que dans l'espèce particulière, l'Administration centrale du département de Sambre-et-Meuse a pu prononcer... la question étant moins d'ailleurs de prononcer sur la propriété que sur la nature des biens dont il s'agit.

C. E. conflit, Klein, Saive et consorts. Arrêté 16 vendémiaire an IX (8 oct. 1800), inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-3.

Considérant qu'il s'agissait moins d'ailleurs de prononcer sur la propriété que sur la nature du bien.

La formule même dont usent ces décisions souligne encore le caractère judiciaire que doit revêtir tout procès ayant trait à la propriété proprement dite.

B. — FÉODALITÉ.

220. Les formes de propriété spéciales à l'ancien régime, son démembrement tel qu'il se présente dans le régime des terres,

1. Ils étaient cependant considérés comme « propres » de la communauté.

plus généralement toutes les questions de féodalité sont matières judiciaires.

C. E. Cheffontaine et Régie des Domaines contre ville de Rennes. Ord. 7 août 1816, Cormenin rap., R. & L.-II-98.

Considérant... que... (l'arrêté préfectoral et le décret du 16 mars 1807) sont entachés d'incompétence, et radicalement nuls comme ayant prononcé sur des *questions de féodalité*, d'engagement et de propriété, dont les lois en la matière et notamment les articles 27 et 31 de la loi spéciale du 14 ventôse an VII, réservent exclusivement la connaissance aux tribunaux ordinaires.

Le décret annulé est un décret pris en Conseil d'État au contentieux.

C. E. la ville de Rennes contre l'Administration des Domaines. Décret 16 mars 1807 (79), R. & L.-I-69.

C. E. Régie des domaines contre Guyot. Ord. 6 déc. 1820 (3946), R. & L.-II-770.

Considérant que... l'arrêté du Conseil de préfecture est inattaquable dans la disposition qui renvoie à l'autorité judiciaire la question de savoir si la rente était ou n'était pas féodale.

De même seront portées aux tribunaux les questions de réversibilité d'un fief, d'apanage, de validité des accensements.

C. E. Klinger et consorts contre Bosch. Décret 23 avril 1807 (101), R. & L.-I-79.

Les questions de réversibilité d'un fief (à la couronne en cas d'extinction des descendants mâles d'une famille) tiennent à la propriété et doivent être soumises à la décision des tribunaux conformément à l'article 27 de la loi du 14 ventôse an VII.

C. E. Oudry contre commune de Distré. Décret non motivé du 6 janv. 1807 (33). Sommaire au R. & L.-I-53.

Il s'agit de biens faisant partie de l'apanage de Monsieur et accensés à un sieur Oudry. Le Conseil, incompétent, se borne à rejeter le pourvoi.

Sur la validité des accensements :

C. E. Ministre des Finances. Ord. 2 déc. 1829 (8876), Hutteau d'Origny rap., Lebon p. 448, 1^{re} espèce, R. & L.-IV-548.

C. E. Ministre des Finances contre Petit Didier. Ord. 2 déc. 1829 (8877), même rap., Lebon p. 449, 2^e espèce, R. & L., *ibid.*

C. E. Ministre des Finances. Ord. 2 déc. 1829 (8882), même rap., Lebon p. 450, R. & L., *ibid.*

C. E. Ministre des Finances. Ord. 1^{er} avril 1830 (9003), même rap., Lebon p. 165.

C. E. Ministre des Finances. Ord. 22 oct. 1830 (9342), Macaral rap., Lebon p. 480.

Les questions de féodalité sont assimilées à la propriété. *Addé* encore l'arrêt cité *supra* n° 208.

C. E. Destillières contre Régie des Domaines. Ord. 20 nov. 1815, R. & L.-I-594.

C. — DOMAINES ENGAGÉS.

(V. *supra* n° 208 et I^{re} partie, titre II, n° 144 et suiv.).

221. On a déjà dit l'importance de l'intervention judiciaire en matière de domaines engagés. La question de savoir si un bien en litige est ou non un domaine engagé est une question de propriété à porter devant les tribunaux ordinaires.

C. E. de Bermont d'Hulst. Ord. 1^{er} nov. 1820, Cormenin rap., R. & L.-II-755.

Ce sont les mêmes juridictions qui tranchent le caractère aliénable ou inaliénable d'une propriété.

C. E. Ministre des Finances contre Joly. Ord. 30 sept. 1830, Macarel rap., Lebon p. 449 (sol impl.).

On sait en effet que, d'une manière générale,

il n'appartient qu'aux tribunaux de statuer sur l'application de la loi (du 14 ventôse an VII) en ce qui concerne le maintien ou l'annulation des contrats d'engagement et la validité ou l'invalidité des titres qui y sont relatifs :

C. E. Ministre des Finances. Ord. 30 nov. 1830, Janet rap., Lebon p. 503.

Plus spécialement,

lorsqu'il s'élève des débats sur la propriété d'un domaine prétendu engagé, il doit y être statué par les tribunaux :

C. E. Cornet d'Écrameville contre Régie des Domaines. Décret 15 juin 1812, R. & L.-I-345.

Un conseil de préfecture ne peut intervenir pour examiner les prétentions des parties au titre de propriétaire.

C. E. Ministre des Finances. Ord. 15 août 1827, Cormenin rap., Lebon p. 439, R. & L.-IV-212.

Considérant que les détenteurs ayant, dans l'espèce, prétendu être propriétaires incommutables, aux termes de leur contrat d'aliénation, et se trouver d'ailleurs placés dans les exceptions établies par l'article 5 de la loi du 4 mars 1799 (Loi 14 ventôse an VII), le Conseil de préfecture aurait dû renvoyer les parties devant les tribunaux, pour y être statué sur ladite question de propriété, le tout conformément aux dispositions de l'article 27 de ladite loi.

C. E. de Beaumont contre Duhays et consorts. Ord. 31 déc. 1828, Cormenin rap., Lebon p. 858, R. & L.-IV-437.

Considérant... que les sieurs Duhays et consorts se prétendant propriétaires à titre incommutable, c'est devant les tribunaux que ladite question de propriété a été et dû être renvoyée, conformément aux dispositions de la loi... (14 ventôse an VII).

Nous n'insistons pas sur ce sujet, car tout au cours de ce chapitre, de nombreux exemples ont été puisés dans les affaires de domaines engagés.

Il est préférable de revenir à des cas de droit commun, c'est-à-dire à des situations qui ne sont pas réglées par des lois spéciales.

D. — CAS DE DROIT COMMUN.

222. C'est ici le domaine le plus familier des tribunaux dans lequel l'intervention de l'Administration apparaîtrait insolite : propriété d'alluvions, d'un moulin, de prés ou bois, d'un chemin.

C. E. conflit, Terras et consorts. Décret 22 oct. 1808, R. & L.-I-44 (alluvions du Rhône), cité *supra*, n° 217.

C. E. Ministre des Finances contre Cossette. Ord. 13 juin 1821 (4649). Cormenin rap., Lebon 1821-II-43, R. & L.-III-77.

Considérant que le conseil de préfecture a excédé sa compétence en prononçant sur la propriété des terrains en litige, revendiqués, à titre d'alluvions, par le domaine...

C. E. conflit, Escaille et Chevalier contre Crouzy. Ord. 2 févr. 1825, Dunoyer rap., Lebon p. 49, R. & L.-III-555/556.

(Propriété indivise et droits de jouissance de la « montagne » de la Bussinie, cité *supra* n° 215).

C. E. de Raigecourt contre Régie des Domaines. Ord. 6 août 1823, Cormenin rap., Lebon p. 360, R. & L.-III-391/392.

Considérant qu'il y a contestation sur la propriété dudit moulin, et que cette question préalable est du ressort des tribunaux.

C. E., veuve Deschamps contre commune de Chirat-l'Église. Décret 17 avril 1812, R. & L.-I-339 (Cf. *supra* 1^{re} partie, titre II, n° 132 et 136).

Considérant que la dame veuve Deschamps soutient que le chemin qui fait l'objet de la contestation est sa propriété, et que l'autorité judiciaire est seule compétente pour statuer sur une pareille matière.

§ 2.

DÉTERMINATION DE LA CONSISTANCE DU BIEN

223. Nous voici au cœur du droit de propriété. Les tribunaux judiciaires précisent la nature et les limites de la propriété (1^{re} espèce), eux seuls connaissent des actions en bornage (2^e espèce). Nous en resterons à ces deux exemples.

1^{re} espèce :

C. E. commune de Goderville contre Guyot de Talleville. Ord. 18 juill. 1821, Jauffret rap., Lebon 1821-II-169, R. & L.-III-95.

Mais que (le conseil de préfecture) a excédé ses pouvoirs en statuant d'après un aven ou démembrement du 13 avril 1781 sur l'étendue de ladite propriété; qu'il n'appartient qu'aux tribunaux d'en déterminer la nature et les limites, soit d'après les titres anciens, soit d'après l'état actuel de la législation.

Art. 2. — En cas de contestation sur la nature et les limites de ladite propriété, les parties sont renvoyées devant les tribunaux ordinaires.

2^e espèce (en matière de domaines nationaux) :

C. E. Richard contre de Joviac. Ord. 19 juill. 1826, Cormenin rap., Lebon p. 384, R. & L.-IV-65/66.

Considérant que le Conseil de préfecture aurait dû se borner à donner cette déclaration (de ce qui a été vendu), et à renvoyer ensuite les parties, pour la délimitation, devant les tribunaux ordinaires, et qu'il a excédé sa compétence en faisant lui-même procéder à l'arpentage desdits terrains.

Art. 1. — ...Et les parties sont renvoyées, pour le bornage, devant les tribunaux.

§ 3.

DÉTERMINATION DU PROPRIÉTAIRE

224. C'est toujours aux tribunaux de décider si le propriétaire est un particulier ou une collectivité publique, si le titulaire du droit de propriété d'une alluvion est l'État ou un riverain,

C. E. conflit, Terras. Décret 22 oct. 1808, R. & L.-I-44, précité n° 217.

C. E. ministre des Finances contre Cossette. Ord. 13 juin 1821 (4649), Lebon 1821-II-43, précité n° 222.

si un chemin ou un terrain est communal ou privé :

C. E. veuve Deschamps contre commune de Chirat-l'Église. Décret 17 avril 1812, R. & L.-I-339, précité n° 222.

C. E. conflit, Escaille et Chevalier contre Crouzy. Ord. 2 févr. 1825, Lebon p. 49, précité n° 215.

C'est aussi aux tribunaux à juger du caractère domanial d'une propriété,

C. E. Destillères contre Régie des Domaines. Ord. 20 nov. 1815 (1890), R. & L.-I-594, cité *supra* n° 208.

ou à décider si un bois est communal ou d'État.

C. E. Guyard de Changey. Ord. 18 mars 1816, R. & L.-II-28, *supra* n° 216.

C. E. Courtot de Cisse. Ord. 12 déc. 1818, R. & L.-II-435, *supra* n° 216.

SECTION IV

CHARGES GREVANT LA PROPRIÉTÉ

225. Sous l'expression de « charges » sont réunis toute une série de droits pesant, à des titres divers, sur la propriété. On passera rapidement en revue plusieurs catégories d'entre eux avant de terminer par un examen du droit réel accessoire que constitue l'hypothèque.

§ 1.

RENTE FONCIÈRE,
SERVITUDES ET DROITS D'USAGE

I. — La charge réelle type est la *rente foncière* devenue essentiellement rachetable avec la Révolution (Aubry et Rau, § 224, t. II de la 6^e édition 1935). On peut affirmer que les litiges qui s'élèvent à son sujet sont judiciaires par leur nature même.

C. E. conflit négatif, Hennezel contre Bach et Régie des Domaines. Décret 22 nov. 1811, R. & L.-I-307.

Considérant que les rentes (grevant un bien engagé)... ayant été abolies au profit des échangeistes et engagistes qui se sont libérés aux termes de la loi du 14 ventôse an VII, la régie des domaines ne peut en poursuivre le recouvrement; mais que *toutes les questions incidentes qui peuvent s'élever à leur occasion sont du ressort des tribunaux, ainsi que le serait la question principale, si elle n'était décidée par la législation* et notamment par l'avis approuvé par nous le 22 fructidor an XIII.

La formule de l'arrêt est on ne peut plus nette quant au caractère spécifiquement judiciaire du litige, auquel seule une loi a pu partiellement déroger.

226. II. — *Les servitudes* sont soumises au même régime de compétence.

C. E. Noël contre Legendre. Décret 23 avril 1807 (97), R. & L.-I-80.

Considérant que la loi du 28 pluviôse an VIII, qui attribue à l'autorité administrative le contentieux des domaines nationaux, ne saurait s'appliquer à une contestation relative à *une servitude à exercer sur la propriété d'un tiers*.

La règle est exacte pour les servitudes légales. Pour un droit de vue :

Cass. civ. rej. 12 août 1812, Morfeuillet contre dame Follin. Sirey chr. t. IV-1-167.

Elle l'est aussi pour les services fonciers :

C. E. Héritiers Avignon contre de la Rochefoucauld. Ord. 4 mars 1819 (3254), Tarbé rap., R. & L.-II-471.

Considérant que, par l'article 7 du contrat de vente, l'adjudicataire a été tenu de prendre le bien dans l'état où il s'est trouvé à l'époque de son adjudication, et de souffrir et consentir toutes les conditions de jouissance improprement appelées servitudes auxquelles il pourrait être légalement assujéti...

Considérant que les questions qui peuvent s'élever relativement auxdites jouissances sont du ressort des tribunaux ordinaires...

Art. 5. — En cas de contestation sur l'exercice des droits de passage, ainsi que sur l'étendue et le mode du droit d'usage consenti dans la vente, les parties sont renvoyées devant les tribunaux ordinaires.

C. E. ville de Chartres contre Bretel. Ord. 31 mars 1825, Lebon p. 171, R. & L.-III-579.

Considérant... que l'engagiste soumissionnaire n'a été maintenu dans la possession des prés dont il s'agit, que sans préjudice des droits des tiers et qu'à la condition de souffrir toutes les servitudes et autres charges dont lesdits fonds pouvaient être antérieurement grevés;

Considérant que les droits de servitude réclamés sur lesdits prés par la ville de Chartres, et qu'elle fonde, soit sur la possession, soit sur des titres anciens, ne peuvent être appréciés que par les tribunaux.

227. III. — L'examen des *droits de jouissance* dont bénéficient certaines collectivités ressortit aussi aux tribunaux judiciaires.

C. E. commune de Staffelfelden contre Dollfus et Kœchlin. Ord. 28 juill. 1820, Villefosse rap., R. & L.-II-724.

Considérant... que le Conseil de préfecture du département du Haut-Rhin a excédé les bornes de sa compétence en statuant sur des questions de droit d'usage (d'une forêt)..., questions dont la connaissance appartient aux tribunaux, et qu'il en résulte que, ni l'arrêté attaqué du Conseil de préfecture, ni les arrêtés pris par le préfet pour l'exécution, ne peuvent subsister.

C. E., Héritiers de Chastellux contre habitants de Bussy. Ord. 24 janv. 1824, Cormenin rap., Lebon p. 22, R. & L.-III-435/436.

Considérant que la décision du ministre des Finances ne constitue qu'un acte administratif dans lequel le ministre se borne à reconnaître, au nom du domaine, les droits d'usage acquis à des habitants du village de Bussy, sur la forêt de ce nom, tels qu'ils sont énoncés aux actes de 1597 et dans les limites qui y sont déterminées;

Considérant que s'il s'élève des contestations relatives à l'étendue desdits droits ou à la qualité de ceux qui prétendent les exercer, ces contestations sont du ressort des tribunaux.

Conforme : C. E. Joly de Bévry contre commune de Boncourt. Ord. 22 déc. 1824, Cormenin rap., Lebon p. 705.

Adde : C. E. conflit, Escaille et Chevalier contre Crouzy. Ord. 2 fév. 1825, Dunoyer rap., Lebon p. 49, R. & L.-III-555/556, cité *supra* n° 215.

§ 2.

PRIVILÈGES ET HYPOTHÈQUES

228. Si les tribunaux connaissent des litiges nés à propos des hypothèques, une certaine intervention administrative peut se produire à leur sujet, limitée d'ailleurs à la sauvegarde des intérêts de l'État. Il est de principe en effet...

que toute question de préférence, de privilège, d'hypothèque entre les créanciers personnels d'un individu et la régie qui se prétend aussi créancière de cet individu est du ressort de l'autorité judiciaire.

Que dès lors, c'est mal à propos que le tribunal de Mortagne s'est déclaré incompétent pour connaître de la cause portée devant lui.

Considérant que le Conseil de préfecture du département de l'Orne devant qui les parties avaient été renvoyées par le tribunal de Mortagne, a rendu hommage aux principes en se déclarant incompétent pour connaître du fond de la contestation :

C. E. conflit négatif, Poitiers contre Régie des Domaines. Décret 19 mars 1811, R. & L.-I-269, Répertoire Ledru-Rollin. V^o *Compétence administrative* n^o 338.

Ce sont aussi les tribunaux qui prononcent la main-levée de l'inscription d'une hypothèque. Aussi l'arrêté du Conseil de préfecture qui refuse la main-levée...

ne peut être regardé comme un jugement, mais comme un simple avis donné au domaine pour refuser dans l'intérêt de l'État (représentant le créancier émigré) la main-levée de l'inscription dont il s'agit; qu'ainsi ledit arrêté ne fait point obstacle à ce que la demande en radiation de ladite inscription soit portée... devant les tribunaux auxquels seuls il appartient d'en connaître (Req. rej.) :

C. E. de Piré. Ord. 13 nov. 1822 (5160), Cormenin rap., Lebon 1822-II-368, R. & L.-III-282.

Mais ici même apparaît le rôle que l'Administration peut être appelée à jouer. Le Conseil a précisé quelle était la part de l'Administration dans un second arrêt rendu dans la même affaire. Il s'agit de la remise des biens d'un ancien émigré, laquelle constitue un acte administratif susceptible de faire obstacle à l'action des tribunaux.

C. E. conflit, de Piré contre Régie des Domaines. Ord. 10 août 1825, Peyronnet rap., Lebon p. 433.

Considérant que... le sieur de Piré, au nom et comme héritier de son père, a donné main-levée de l'inscription prise par le domaine sur les biens de sa mère, pour sûreté de ladite action en recours, et la dame de Piré a demandé la radiation de ladite inscription, en se fondant uniquement sur ladite main-levée; que le jugement du tribunal de Rennes,

qui lui a adjugé ses conclusions, a déclaré expressément par ses motifs, et a implicitement décidé par son dispositif, que le sieur de Piré fils avait eu droit et qualité pour donner la main-levée dont il s'agit, et que par conséquent, ladite action en recours que le domaine prétendait avoir conservée, avait été au contraire comprise dans la remise faite au sieur Piré père, de ses biens existants;

Qu'en jugeant cette question, le tribunal de Rennes a interprété l'acte du gouvernement, qui avait prononcé ladite remise, et en a déterminé l'étendue et les effets, ce qui est hors de la compétence de l'autorité judiciaire.

On se trouve en présence d'une rencontre entre deux critères. L'un considère la matière de l'hypothèque comme judiciaire, mais l'autre s'appuie sur la notion d'acte administratif pour repousser les tribunaux. On a vu que les tribunaux ne peuvent connaître de l'action hypothécaire résultant d'une créance, dans la mesure où l'action s'applique à des biens d'émigrés qui, depuis la confiscation, ont été concédés par décret, s'il n'a été statué préalablement par voie administrative sur les effets de ce décret. Dans ce sens encore :

C. E. conflit, de La Vauguyon¹ contre Lemarchand des Mines. Ord. 29 déc. 1819, Cormenin rap., R. & L.-II-625.

arrêt dont la portée a été précisée par :

C. E. conflit, de La Vauguyon¹ contre Mérieu. Ord. 19 mars 1820, Cormenin rap., R. & L.-II-665.

L'intérêt de l'État détermine, mais limite en même temps, la compétence administrative.

C. E. Thobois contre Thobois. Décret 8 avril-4 juin 1809, inséré au *Bulletin des Lois*, R. & L.-I-173.

CONCLUSION DU CHAPITRE II SUR LE DROIT DE PROPRIÉTÉ

229. Tout ce qui touche au droit de propriété appartient aux tribunaux judiciaires. Le mot seul de « propriété » suffit à déterminer la compétence judiciaire. Mais il est curieux de remarquer qu'aucune idée n'est sous-jacente à cette expression, comme c'est le cas aujourd'hui. Actuellement, ce n'est pas le terme de

1. Nous n'avons pas le loisir d'étudier ici l'affaire La Vauguyon, qui est une bonne illustration des distinctions de compétence dans la matière. Ont été rendus dans la même affaire un troisième arrêt de conflit du 9 juil. 1820, R. & L.-II-712, ainsi qu'un arrêt du Conseil d'État du 6 déc. 1820 (3952), R. & L.-II-765.

propriété qui entraîne la compétence judiciaire : c'est plutôt l'idée que la protection de la propriété est affaire judiciaire. Mais, sous réserve de l'aspect plus doctrinal des décisions contemporaines, on observe une remarquable constance de la jurisprudence.

Tribunal des conflits, 24 juill. 1947, demoiselle Gérony, D. 1947-414.

Tribunal des conflits, 18 déc. 1947 (2 espèces) Hilaire; dame Cortesi, D. 1948-62.

Considérant que la protection de la propriété privée rentre essentiellement dans les attributions de l'autorité judiciaire.

Bien plus, en 1947 comme au début du siècle précédent, la seule limite à cette compétence peut résider dans l'existence d'actes administratifs.

Tribunal des conflits, 15 fév. 1947, cons. Perrin. Rev. Dr. public 1947-455.

Considérant que, si la protection de la propriété privée rentre essentiellement dans les attributions de l'autorité judiciaire, la mission conférée à celle-ci se trouve limitée par l'interdiction qui lui est faite par les lois des 16-24 août 1790, et 16 fructidor an III, de connaître des actes de l'administration.

CHAPITRE III

LE DROIT DES OBLIGATIONS

230. (préambule).

Le droit des obligations apparaît comme un des domaines exclusifs de la compétence judiciaire. Si l'on reprenait les développements d'un cours de droit civil, on observerait l'incompétence des tribunaux administratifs à faire usage des moyens de droit civil tirés du droit des obligations.

Cela est vrai, non seulement des contrats proprement dits (section II), mais encore des obligations en général (section I).

SECTION I

DES OBLIGATIONS EN GÉNÉRAL

231. Il est admis aujourd'hui que les règles qui régissent les obligations en général appartiennent au droit commun et que les tribunaux administratifs peuvent y puiser.

Il n'en était pas de même au début du XIX^e siècle ¹. Le Conseil d'État répugnait à faire usage des institutions du droit civil relatives aux obligations.

L'étude du droit des obligations le prouve immédiatement. On examinera d'abord quelques aspects de la notion d'obligation (§ 1), puis parmi les diverses sortes d'obligations, celles qui ont trait à la solidarité et au cautionnement (§ 2). Enfin, on donnera pour terminer quelques indications sur l'extinction des obligations (§ 3).

§ 1.

LA NOTION D'OBLIGATION

232. I. — *Les éléments de l'obligation.* — L'analyse de la notion d'obligation met en évidence la nécessité de deux parties : un débiteur et un créancier ². L'existence nécessaire d'un créancier exige le contrôle de la qualité du prétendu créancier. Cet

1. Cf. cependant *supra* n° 195.

2. V. par exemple, Ripert et Boulanger, *Traité élémentaire de Droit civil de Marcel Planiol*, t. II, 2^e éd. 1947, n° 1305.

examen est le fait des tribunaux judiciaires, dont l'intervention sera éventuellement préjudicielle à une action ultérieure des autorités administratives.

C. E. Romey et Chassaigne contre d'Espagnac. Ord. 22 juill. 1818 (3041), R. & L.-II-390.

... que la question de savoir si... les stipulations du concordat du 22 janv. 1790, confirmé le 19 germinal an XI, et la quittance donnée par les signataires de ce traité à l'abbé d'Espagnac, moyennant les sommes qu'il leur abandonnait par le même acte, ont éteint définitivement leurs droits et actions, sur tous les autres biens dépendant de ladite succession, ou si les jugements qui ont déclaré que le sieur d'Espagnac n'était pas créancier des sommes par lui abandonnées, ont fait revivre lesdits droits et actions, est une question préjudicielle dont la connaissance n'appartient qu'aux tribunaux.

Art. 1. — Il est sursis à prononcer sur le pourvoi des sieurs Romey et Chassaigne, *jusqu'à ce qu'il ait été statué, tant sur leur qualité que sur celle des parties aux noms desquelles ils agissent, à l'effet de quoi toutes les parties sont renvoyées devant les tribunaux, leurs droits, moyens, exceptions et dépens demeurant réservés.*

C. E. Duquesne contre Lerebourg. Ord. 14 août 1822 (5331), Cormenin rap., Lebon 1822-II-219, R. & L.-III-263.

Considérant qu'il s'agit de savoir à quel titre et en quelle qualité la dame Levallois avait contracté dans l'acte du 12 juill. 1773;

Considérant qu'avant de statuer sur le remboursement dont il s'agit, *il y a lieu de renvoyer préalablement les parties devant les tribunaux, pour faire prononcer sur la question de savoir quel était, d'après ledit acte, le véritable créancier de la rente litigieuse.*

II. — *L'objet de l'obligation.* — Il est de donner ou faire quelque chose. Cet engagement est du ressort des tribunaux, comme le montre de manière lumineuse et doctrinale l'arrêt suivant :

C. E. conflit, Falcou contre Feuillet. Ord. 23 juin 1819 (3403), Cormenin rap., R. & L.-II-523/524.

Considérant dans l'espèce, que le sieur Falcou, en garantissant le remboursement de la somme sus-mentionnée, *a contracté un engagement personnel qui rentre dans la classe des obligations ordinaires et qui, par conséquent, est du ressort des tribunaux.*

§ 2.

CAUTIONNEMENT ET SOLIDARITÉ

233. Les tribunaux judiciaires sont les seuls aptes à contrôler l'application des règles relatives aux obligations conjointes.

I. — CAUTIONNEMENT.

C. E. Meurisse contre le Trésor. Ord. 18 avril 1821, Brière rap., Lebon 1821-I-538, R. & L.-III-58.

Considérant sur la question de savoir : 1^o si le Trésor est non recevable en son action contre la caution parce qu'il aurait, par son fait, privé le réclamant de son recours utile contre le sieur Favereau¹; 2^o si le Trésor doit être tenu de diviser son action² entre le réclamant et le sieur Grégoire;

Que ces questions ne peuvent être jugées que par les règles du droit commun dont l'application appartient aux tribunaux.

C'est aussi aux juridictions « ordinaires » qu'il appartient de connaître de l'action du cessionnaire contre la caution, si celle-ci ne s'est pas réservée le bénéfice de discussion, ou de l'action récursoire du cessionnaire contre le cédant et le débiteur principal.

C. E. conflit, de la Vauguyon contre Mérieu. Ord. 19 mars 1820, Cormenin rap., R. & L.-II-665.

II. — SOLIDARITÉ.

C. E. conflit, Guérin contre Loaiselle de Villedeneuc. Ord. 11 fév. 1820, Cormenin rap., R. & L.-II-650.

Considérant qu'il s'agit, dans l'espèce, d'une action formée par un créancier ordinaire contre un débiteur solidaire non émigré, et que cette *question de solidarité*, résultant d'un acte notarié, est du ressort des tribunaux.

C. E. conflit, Viala contre Populus et consorts. Ord. 22 juil. 1818 (3042), R. & L.-II-384.

Considérant qu'il s'agit de prononcer sur l'existence et les effets de l'*engagement solidaire* contracté en leur privé nom, par les chevaliers de l'Arquebuse, et que *cette question est de la compétence des tribunaux ordinaires.*

C. E. conflit, veuve Lautremange. Décret 10 mars 1807, R. & L.-I-60.

Faisant suite à une précédente décision de conflit, donnant compétence aux tribunaux en matière de caution, ce dernier arrêt estime « que ce qui est décidé relativement aux cautions doit, à plus forte raison l'être à l'égard des débiteurs solidaires, ...attendu que, dans tous les principes, la solidarité est un engagement encore plus étendu que celui de la caution, et que le créancier a le droit incontestable de s'adresser à celui de ses débiteurs solidaires qu'il préfère. »

Ces développements sur la valeur respective du cautionnement et de la solidarité, encore qu'ils aient surtout pour but de déterminer la compétence, ne sont point entièrement à leur place dans une décision de conflit. Mais l'ancienneté de l'arrêt explique aussi la manière de procéder.

1. Application de l'art. 2037 du Code civil.

2. Application des art. 2025 et 2026 du Code civil.

§ 3.

EXTINCTION DES OBLIGATIONS

234. L'étude de l'extinction des obligations montre que les tribunaux administratifs ne sont pas habilités non plus à connaître de cette matière. Entendant la notion d'extinction au sens de l'article 1234 du Code civil, quelques indications vont être données successivement sur le paiement, sur la prescription et sur la novation.

I. — LE PAIEMENT.

Nous ne revenons pas ici sur les deux aspects déjà étudiés du paiement à l'État (*supra*, I^{re} partie, titre II, n^{os} 98-99) et des paiements de l'État (*supra, ibid.*, n^o 108) qui reviennent à l'Administration. Là se borne la connaissance que celle-ci peut avoir de ce mode d'extinction — ou d'exécution — des obligations.

C. E. conflit, fabrique de Pin-lès-Magny contre Potiquet. Ord. 16 janv. 1822 (5355), Jauffret rap., Lebon 1822-I-41, R. & L.-III-162/163.

Considérant qu'il s'agit, dans l'espèce, d'un jugement par défaut qui reconnaît des titres de créances, et en ordonne le paiement, et que ces matières sont du ressort des tribunaux.

L'arrêté de conflit, qui est annulé, se fondait notamment sur ce qu'il aurait appartenu à l'autorité administrative de connaître des fournitures faites aux fabriques (cultes).

Ce sont donc par suite, les tribunaux qui, seuls, peuvent apprécier la validité d'un paiement, sauf texte législatif spécial contraire.

C. E. Leblanc contre Adam. Ord. 20 nov. 1815 (1913), R. & L.-I-601.

Que dès lors, il ne s'agissait plus que de statuer sur les effets et la validité d'un remboursement ordinaire ; qu'ainsi ce n'était point le cas d'appliquer, dans l'état particulier de l'espèce, les dispositions du sénatus-consulte du 6 floréal an X. Et qu'il y a lieu, par conséquent, d'annuler l'arrêté du Conseil de préfecture, afin de rendre un libre cours à l'action des tribunaux qui sont déjà saisis au fond de la connaissance de cette affaire.

C. E. conflit, d'Annebault contre Régie des Domaines. Ord. 28 fév. 1827, Lebeau rap., Lebon p. 125, R. & L.-IV-149/150.

Considérant qu'il appartient à l'autorité judiciaire de statuer sur une des questions élevées par la dame d'Annebault dans son exploit d'assignation, celle de savoir si le remboursement fait pendant la

minorité d'Auguste... d'Annebault, peut former titre contre ladite dame, ou s'il est nul à son égard.

La compétence administrative, on l'a dit, est ici exceptionnelle; la compétence judiciaire reprend son empire aussitôt que possible, dès que la décision administrative lui en donne l'occasion, si c'est une telle décision qui ôtait aux tribunaux la connaissance de l'affaire.

C. E. conflit négatif, Brunet contre Payre. Ord. 27 avril 1825, Lebon p. 210.

Qu'ainsi cette décision ne fait pas obstacle à l'exercice de l'action personnelle que les héritiers Brunet croiraient pouvoir introduire contre qui de droit, devant les tribunaux, pour le remboursement de cette créance.

II. — LA PRESCRIPTION.

235. Voici encore une question qui revient, tant « par sa nature que par les lois à la juridiction des tribunaux », pour user de l'expression si nette de l'arrêt Moye, déjà signalé pour sa grande portée doctrinale (*supra*, Introduction générale, titre II, n^{os} 55-56 en note).

C. E. Moye contre Régie des Domaines. Décret 11 janv. 1808 (200), R. & L.-I-109.

Considérant que les difficultés survenues entre le directeur de la Régie des Domaines et le sieur Moye *sont relatives à des questions de prescription et à des preuves de libération, questions soumises par leur nature et par les lois à la juridiction des tribunaux.*

C. E. de Bonnœuil. Ord. 5 nov. 1828 (7739), Cornemin rap., Lebon p. 753.

Considérant que le sieur de Bonnœuil soutient que la rente dont il s'agit était déjà éteinte par prescription avant 1790, et qu'ainsi la confusion n'a pu s'opérer entre les mains de l'État;

Considérant que cette exception préjudicielle est du ressort des tribunaux.

Art. 1. — Il est sursis à statuer sur la décision du 13 octobre 1826, jusqu'au jugement définitif des tribunaux, sur la question de prescription dont il s'agit.

III. — LA NOVATION.

236. La novation est une opération dont la connaissance appartient aux tribunaux. Dans l'espèce citée ici, il est jugé que la question posée n'étant pas celle de la novation, c'est le ministre des Finances — et non les tribunaux — qui est compétent.

C. E. Maisonneuve de Lacoste et de Ponthe contre héritiers Méchin. Ord. 26 mars 1823, Cornemin rap., Lebon p. 235.

SECTION II

DES CONTRATS PARTICULIERS

237. En passant des obligations en général aux divers types de contrats, on observe que la règle de compétence ne change pas. Les tribunaux judiciaires conservent la connaissance des affaires.

C. E. Solaro Dubourg contre Ghisio. Décret 15 nov. 1810, R. & L.-I-244.

Considérant... qu'une semblable discussion... ne peut être décidée que d'après les principes du droit civil, et d'après l'examen et l'interprétation d'un contrat; qu'elle est hors des attributions de l'autorité administrative, et doit être portée devant les tribunaux compétents pour en connaître.

Examinons d'abord divers types de contrats avant de nous attarder au contrat de louage.

§ 1.

EXAMEN DE DIVERS CONTRATS

238. I. — *La vente et l'échange* sont des contrats qui ne peuvent être examinés que par les juridictions judiciaires. Il importe de se souvenir ici de l'exception des ventes domaniales (*supra*, I^{re} partie, titre II, n° 164). Mais hors celles-ci, l'Administration ne peut intervenir.

C. E. conflit, Tripiet contre Régie des Domaines. Décret 24 déc. 1810, R. & L.-I-252.

Considérant que le marais d'Auge a été vendu par les créanciers du duc d'Orléans; qu'à l'époque de cette vente, la nation ne s'était pas encore emparée des biens de ce dernier; que par conséquent, il s'agit uniquement dans cette contestation, de l'interprétation d'un contrat de vente fait entre particuliers et qu'une pareille question est de la compétence des tribunaux.

C. E. conflit négatif, Lafagerdye contre Dupont. Ord. 17 mai 1822, Crouseilhès rap., Lebon 1822-I-315, R. & L.-III-190/191.

Quant au jugement du tribunal de Tulle... il y a lieu de le regarder comme nul et non avenu, le tribunal s'étant mal à propos déclaré incompétent; qu'en effet, les arrêtés du Directoire du département de la Corrèze, et de l'administration du district d'Uzerche... n'ont rien préjugé sur les contestations qui pourraient s'élever touchant la validité de ladite police de vente, que ces contestations sont du ressort de l'autorité judiciaire.

Les règles devraient être les mêmes en ce qui concerne l'échange en vertu du principe énoncé par l'article 1707 du Code civil. L'arrêt suivant est cependant en sens contraire. Il estime que l'Administration avait le pouvoir de considérer comme nul un échange de terrains effectué en 1715 avec un particulier sans que les formalités légales aient été remplies. La solution est discutable. D'après la note au Roche et Lebon, Cormenin l'aurait critiquée, pour le motif qu'il s'agissait d'une question de propriété que le Conseil d'État ne pouvait résoudre. Signalons aussi l'intérêt de la décision pour l'histoire de l'urbanisme parisien. Le terrain cédé à l'Administration fut englobé ultérieurement dans les jardins des Tuileries. L'autre terrain était soumis à certaines servitudes car il était compris dans le périmètre des agrandissements du Louvre (rue de l'Échelle).

C. E. Decotte contre Régie. Décret 31 juill. 1812. R. & L.-I-362.

II. — La compétence judiciaire s'exercera aussi en matière de *servitude conventionnelle* (articles 686 et 639 du Code civil) :

C. E. Solaro-Dubourg. Décret 15 nov. 1810, R. & L.-I-244 cité *supra* n° 237.

en matière de *rente* :

C. E. de Bonnœuil. Ord. 5 nov. 1828 (7739), Cormenin rap., Lebon p. 753, cité *supra* n° 235.

C. E. Duquesne contre Lerebourg. Ord. 14 août 1822, Cormenin rap., Lebon 1822-II-219, R. & L.-III-263, cité *supra* n° 232.

ou pour le *mandat* :

Cass. Req., 10 juill. 1827, Hospices de Rouen contre Héritiers Lemoine. Sirey chr. t. VIII-1-635.

Les diverses catégories de contrat de louage sont soumises au même régime de compétence.

§ 2.

DU CONTRAT DE LOUAGE DE CHOSE

239. Le louage de chose comprend une grande variété de contrats. Nous en passerons quelques-uns en revue avant d'étudier de manière plus approfondie l'importante question des baux administratifs.

I. — DU LOUAGE CIVIL, DE CHOSE.

La compétence judiciaire est ici tout à fait générale, quel que soit le contrat en cause. Voici des exemples relatifs aux :

Contrat de sous-engagement d'un domaine engagé :

C. E. Mallin et autres contre de Buffévent. Ord. 3 févr. 1819 (3232), Cormenin rap., R. & L.-II-462/463.

Considérant en principe que la loi du 14 ventôse an VII, dans le cas de maintenue de l'engagiste principal, maintient les sous-aliénataires comme étant aux droits du vendeur ;

Considérant dans l'espèce, que les contestations élevées entre le sieur et dame de Buffévent, engagistes principaux, et les sieurs Mallin et consorts, sous-aliénataires, relativement à la validité et aux effets des contrats de sous-engagements, sont du ressort des tribunaux.

Domaine congéable :

C. E. Saisy de Kerampuil contre Legoff. Ord. 23 nov. 1825, Cormenin rap., Lebon p. 701,

qui affirme que « l'application des lois de la matière... appartient aux tribunaux ».

Emphytéose :

C. E. La Haye contre bureau de bienfaisance de Looz et veuve Wengen; Décret 18 juill. 1809, R. & L.-I-187.

Considérant qu'il s'agit... de décider si la redevance annuelle... est un fermage ordinaire ou une rente emphytéotique, qu'une pareille question est de la compétence de l'autorité judiciaire.

C. E. Couturier et autres contre Héritiers de Buffévent. Ord. 13 nov. 1822 (5702), Cormenin rap., Lebon 1822-II-356, R. & L.-III-280.

Considérant que le préfet du département de l'Isère... n'a rien préjugé sur les contrats respectifs dudit concessionnaire et des albergataires, ni sur la question de savoir si les albergataires se trouvaient placés dans les exceptions de la loi du 14 ventôse, questions qui sont du ressort des tribunaux.

Fermage :

C. E. Gausset et autres contre ville de Nîmes, Arrêt 15 nov. 1814, R. & L.-I-544.

Considérant... que, de sa nature (cette affaire) appartient d'ailleurs à l'autorité judiciaire, puisqu'il s'agit de prononcer sur l'exécution d'un bail, sur le paiement d'un fermage et sur l'effet que les clauses de ce bail doivent produire suivant les lois; d'où il suit que le conseil de préfecture a incompétemment connu de la contestation qui existe entre les parties.

Bail à loyer enfin. Les deux arrêts suivants, rendus à propos de la même affaire, l'ont jugé pour la location par l'Administra-

tion d'un immeuble affecté à un service public : ils parlent d'indemnité de jouissance et non de bail.

C. E. conflit, de Chabrillan. Ord. 17 juin 1818 (3010), Cormenin rap., R. & L.-II-367.

C. E. conflit, Héritiers de Chabrillan. Ord. 23 mai 1830, Cormenin rap., Lebon p. 257, R. & L.-IV-608.

Si cette compétence judiciaire est somme toute normale pour ces contrats typiquement civils, elle est beaucoup plus remarquable s'agissant de baux administratifs.

II. — DES BAUX ADMINISTRATIFS.

240. Lorsque l'Administration donne à bail un immeuble, lorsqu'elle afferme un service, la compétence judiciaire est de rigueur. Cette solution ne se justifie pas toujours aisément, surtout lorsqu'un intérêt public est en cause.

Dans ses *Questions de Droit administratif* (3^e éd. 1826, tome I^{er}), Cormenin signale que la compétence administrative fut d'abord admise (p. 242-243) ¹ avant que ne soit adoptée la compétence judiciaire (p. 249). Le *Répertoire Ledru-Rollin* (V^o acte administratif, nos 68 à 71) souligne aussi l'incertitude qui a régné dans la matière et insiste sur les mérites qu'aurait présentés la compétence administrative.

Toujours est-il que, rapidement, la compétence judiciaire ne fit plus de doute, encore que les raisons invoquées en sa faveur n'eussent pas toujours été déterminantes.

A. — *La notion de bail administratif et le principe de la compétence judiciaire.*

Un bail administratif est considéré comme tel en raison des parties qui l'ont conclu et de l'objet sur lequel il porte.

C'est ainsi que le fait pour un bail d'être passé par l'Administration ne conduit pas pour autant à donner compétence aux autorités administratives.

C. E. commune de Vaise contre Gaillard et Maury. Ord. 21 mars 1821 (4080), Maillard rap., Lebon 1821-I-382, R. & L.-III-45, cité *infra* (n^o suivant).

A fortiori, est-ce à l'autorité judiciaire et non à l'autorité administrative qu'il appartient de statuer sur la validité d'un bail

1. Rapp. Cass. Req., 29 thermidor an X, intérêt de la loi (Duhamel), Sirey chr., t. I-1-684, signalé *supra*, 1^{re} partie, titre I, n^o 78 *in fine*.

fait à un munitionnaire en sa qualité; l'action tendait à l'expulser en vertu d'un contrat de bail « authentique et exécutoire ».

Paris, 16 févr. 1808, Lapareillé contre Rabotin. Sirey chr. t. II-2-348.

L'objet d'un bail administratif est généralement la location d'un terrain appartenant à l'Administration. Rappelons que les tribunaux connaissent des fermages des biens nationaux dont la vente appartient au contentieux administratif. *Supra*, I^{re} partie, titre II, n° 165 b. *Addé* :

C. E. conflit, Faivre. Ord. 6 mars 1816, R. & L.-II-17.

Il s'agit dans cette affaire d'une indemnité de non-jouissance réclamée par le fermier d'une prairie domaniale, sur laquelle des bœufs destinés aux armées alliées furent mis en pâture en 1814.

Considérant qu'il s'agit, dans l'espèce, d'une indemnité sur le prix du bail pour cause de non-jouissance par force majeure.

Considérant que toutes les contestations relatives à l'exécution d'un bail sont du ressort de l'autorité judiciaire.

Art. 1. — L'arrête de conflit... est annulé.

La décision présente un autre intérêt, car la cause du trouble de jouissance a sa source dans l'occupation du territoire par les troupes étrangères.

La compétence judiciaire subsiste quand le bail porte sur le domaine de l'État. Dans l'exemple cité, les alluvions étaient revendiquées comme relais de la mer :

C. E. Ministre des Finances contre Cossette. Ord. 13 juin 1821 (4649), Lebon 1821-II-43, R. & L.-III-77.

On sait que la solution est aujourd'hui différente depuis le décret en matière législative du 17 juin 1938.

Trib. confl. 12 déc. 1942, D. C. 1944-J-17.

Cass. Soc. 18 mars 1943, D. A. 1943-J-44.

Le bail peut aussi consister dans l'abandon de l'exploitation d'un service public contre redevance. L'affermage de certains droits fiscaux en est l'illustration. A l'arrêt commune de Vaise du 21 mars 1821 (signalé *supra* au présent numéro, cité *infra* au numéro suivant) on peut ajouter la décision de conflit suivante :

C. E. conflit, Fermier du mesurage public de la commune de Manosque. Ord. 20 juin 1821, Maillard rap., Lebon 1821-II-79, R. & L.-III-86/87.

Considérant que les questions qui peuvent s'élever sur la validité ou l'exécution des baux administratifs sont du ressort des tribunaux.

La solution contraire prévaut en matière d'octroi, en application du décret du 17 mai 1809. A vrai dire, la solution était admise dès avant cette date par la jurisprudence, si l'on en croit l'arrêt suivant de la Cour de cassation.

Cass. civ. cassant, 2 déc. 1806, Bigot et Guille contre Tixier et autres, Sirey chr. t. II-1-316.

Il reste que le principe est constant : les baux administratifs sont de compétence judiciaire ¹. Aux arrêts déjà cités, on peut ajouter :

C. E. Richou contre Demange. Ord. 20 nov. 1815 (1934), R. & L.-I-587, Sirey chr. t. V-2-68.

Considérant que la délibération du conseil municipal du 27 juin 1813 qui a affermé pour trois, six ou neuf ans, le pré communal à la veuve Richou est un véritable bail;

Que la contestation qui divise les parties est fondée sur ladite délibération;

Considérant que toute contestation sur l'exécution d'un bail est de la compétence des tribunaux.

B. — *La portée et les motifs de la compétence judiciaire.*

241. a) Les tribunaux judiciaires peuvent seuls connaître de l'exécution, de l'interprétation et de la validité des baux administratifs.

1^o Exécution des baux :

C. E. Richou contre Demange. Ord. 20 nov. 1815 (1934) précité (numéro précédent).

C. E. conflit, Faivre. Ord. 6 mars 1816, précité (numéro précédent).

C. E. commune de Vaise contre Gaillard et Maury. Ord. 21 mars 1821 (4080), Maillard rap., Lebon 1821-I-382, R. & L.-III-45.

Considérant que toute contestation, tant sur l'interprétation que sur l'exécution d'un bail, alors même que ce bail aurait été passé par l'Administration, est du ressort de l'autorité judiciaire;

Qu'il appartenait également aux tribunaux de prononcer, soit d'après le texte du bail, soit d'après les faits relatifs à son exécution, s'il y avait lieu de procéder à une nouvelle adjudication sur folle-enchère; que le conseil de préfecture, en prononçant sur cette contestation, a excédé ses pouvoirs.

1. Cf. sur un bail communal passé essentiellement dans un but d'intérêt privé, l'arrêt déjà cité à propos des marchés communaux, Cass. civ. cassant, 25 mars 1947, Bernard contre ville de Saintes, G. P. 1947-II-75.

En particulier, ce sont les tribunaux qui prononcent la résiliation du contrat.

C. E. conflit, Fermier du mesurage public... de Manosque. Ord. 20 juin 1821, cité au numéro précédent.

2° Interprétation des baux administratifs :

Cass. crim. cass., 2 janv. 1817, Lecardé, Sir. chr. t. V-1-267/268.

Relativement au premier (moyen) qui est fondé sur ce que, s'agissant de l'interprétation d'un bail émané de l'autorité administrative, les tribunaux correctionnels ne pouvaient en connaître...

Attendu... que la Cour de Rouen a donc eu compétence pour prononcer sur l'étendue et les bornes des droits confiés à Lecardé par cet acte de bail à ferme, et qu'elle n'a pas dû recourir à l'autorité administrative pour en faire déterminer le sens ou l'interprétation.

C. E. commune de Vaise. Ord. 21 mars 1821, précité.

3° Validité d'un bail.

Paris, 16 févr. 1808, Lapareillé. Sirey chr. t. II-2-348.

C. E. conflit, Fermier du mesurage public... de Manosque. Ord. 20 juin 1821, cité au numéro précédent.

242. b) La recherche des raisons qui ont poussé à la compétence judiciaire les fait apparaître de valeur variable.

Il est pratiquement inutile de tenir compte des décisions du Conseil d'État. La haute juridiction, conformément à une solide tradition de concision, se borne le plus souvent à affirmer le principe de compétence, sans l'appuyer sur un motif quelconque. Il n'en est pas de même des tribunaux judiciaires ni, en particulier, de la Cour de cassation. Celle-ci accumule les motifs destinés à étayer sa décision. A vrai dire, dans les arrêts cités ici¹, l'argumentation de la Cour voit sa portée restreinte par suite de l'objet des baux en litige. Il s'agit de baux communaux et l'on a vu à plusieurs reprises que la jurisprudence tend avec fermeté à considérer les communes comme des personnes privées². Sous ces réserves, voici comment se présentent, aux yeux de la cour suprême judiciaire, les causes de la compétence accordée aux tribunaux ordinaires.

Passons sur un argument qui n'est pas déterminant : le fait que le bail ne porte pas sur une dépendance du domaine de l'État; on a vu plus haut (n° 240) que le critère du bail administratif n'est pas là. C'est pourtant un des motifs avancés par l'arrêt de la Chambre criminelle de 1817 reproduit plus loin.

1. *Infra*, n° 242 bis.

2. *Supra* I^{re} partie, titre II, n° 125 et 142.

Un second argument consiste à observer que le bail n'émane pas d'une autorité gouvernementale, ni d'une autorité ayant reçu délégation du Gouvernement. Il a été pris seulement par un agent de la commune, et il découle simplement de l'exercice des fonctions municipales. Par suite, et pour la raison énoncée plus haut du caractère privé de la commune, le bail n'est pas un acte administratif¹. Conclusion capitale, qui suffit presque à l'époque à écarter la compétence administrative, principalement fondée, surtout aux yeux des tribunaux judiciaires, sur la notion d'acte administratif (*Supra*, I^{re} partie, titre I^{er}; titre II *passim*).

C'est pourquoi on le trouve non seulement dans l'arrêt de 1817, mais encore dans celui de 1825. Le premier arrêt prend soin d'ajouter que l'approbation préfectorale ne change pas le caractère du bail.

Toutefois, s'il existe effectivement une décision administrative, le tribunal ne peut aller à l'encontre de son contenu (V. *supra*, Introduction générale, titre II, n° 42 et les références). Il ne peut déclarer valable le bail d'une propriété vendue « nationalement », alors que l'autorité administrative en a prononcé la nullité. L'arrêt est trop ancien cependant pour être décisif, surtout émanant de la Cour de Cassation :

Cass. civ. cass. 29 floréal an X, Romel. Sirey chr. t. I-1-645.

Si « le préfet n'a point fait un *acte de puissance publique* » en approuvant l'acte en cause, c'est que « cet acte n'a pu être consenti que... pour la *gestion des biens* des communes » (arrêt de 1817), car il « tient à l'exercice des fonctions municipales relatives à la *gestion des communes* » (arrêt de 1825).

Ainsi se trouve formulée avec netteté dans ces décisions de 1817 et de 1825, la fameuse distinction des actes d'autorité et de gestion, à propos — il faut le souligner — du contentieux communal. Cette distinction a pu apparaître antérieurement, mais elle n'était pas aussi formellement exprimée. On se souvient de l'intéressant arrêt rendu en matière d'eaux sous l'Empire, à propos duquel l'annotateur du Sirey avait cru trouver déjà chez Merlin ce critère fondamental de compétence (*Supra* I^{re} partie, titre II, n° 142 et suiv.). Il n'y a plus aucun doute ici.

1. *Addé*, pour un arrêté préfectoral n'ayant pas le caractère administratif. Cass. Req. 6 août 1829, Contributions indirectes contre Beaudoin, Favard de Langlade prés., Sirey chr. t. IX-1-344. Rapprocher sur un « ordre » du sous-préfet l'arrêt récent de la Chambre civile du 25 mars 1947 déjà signalé (G. P. 1947-II-75).

L'argument essentiel est finalement celui-ci : le bail ressortit au droit civil¹. C'est une conséquence des raisons avancées plus haut. N'étant pas un acte administratif, il est un acte privé, suivant la distinction simple, mais un peu sommaire de la Cour de Cassation. Le fait d'invoquer des moyens de droit civil suffit à déterminer la compétence judiciaire. Pour reprendre les paroles de Merlin, vouloir soumettre le bail à l'autorité administrative serait répondre à « des idées bizarres qui répugnent à toutes les notions reçues, qui révoltent le bon sens » (conclusions précitées, Cass. civ. 15 prairial an XII). Le droit des contrats civils appartient aux tribunaux judiciaires et échappe aux juridictions administratives. La nature du contrat en cause, plus que la qualité des parties au litige, est ici déterminante.

• 242 bis. Il reste à citer les deux décisions de justice analysées. Nous les faisons précéder du rappel de l'arrêt de l'an XII.

Cass. civ. cass. 15 prairial an XII, Valderey contre Vincent, Malleville prés., concl. conf. du procureur général Merlin, Sirey chr. t. I-1-977.

Voir *supra* 1^{re} partie, titre II, n° 142 et les extraits des conclusions de Merlin en note.

Cass. crim. cass. 2 janv. 1817, Lecardé, Sirey chr. T. V-1-267/268.

Relativement au premier (moyen) qui est fondé sur ce que, s'agissant de l'interprétation d'un bail émané de l'autorité administrative, les tribunaux correctionnels ne pouvaient en connaître;

Attendu... que le bail à ferme... n'a pu être consenti qu'en vertu du mandat tacite et inhérent aux fonctions municipales, pour la gestion des biens des communes; que cet acte n'a pas été l'exercice d'une délégation de pouvoir faite par le gouvernement; qu'il n'a pas porté sur un objet qui fut en tout ou en partie une dépendance du domaine public; que l'officier municipal avec qui Lecardé a contracté n'a pas eu dans cet acte, le caractère d'un agent du gouvernement; qu'il n'a eu que celui d'un agent de la commune; que cet acte n'est donc pas un acte administratif; qu'il n'est qu'un acte privé, soumis aux mêmes règles que toutes les transactions que les citoyens peuvent faire entre eux, et qu'il entre dans les règles ordinaires du droit pour tout ce qui concerne son interprétation, ses effets, son étendue et ses limites;

Que, s'il a été approuvé par le préfet, cette approbation n'en a point changé la nature, et n'a pu lui imprimer la qualité d'acte administratif; qu'en donnant cette approbation, le préfet n'a point fait acte de puissance publique; qu'il n'a agi que comme tuteur légal et nécessaire de toutes les corporations politiques de son territoire;

Que la Cour de Rouen a donc eu compétence pour prononcer sur l'étendue et les bornes des droits confiés à Lecardé par cet acte de bail à ferme, et qu'elle n'a pas dû recourir à l'autorité administrative pour en faire déterminer le sens ou l'interprétation.

1. Droit des transactions, des contrats (arrêt de 1817) ou droit de la propriété (arrêt de 1825) auxquels se rattache le bail.

Cass. crim. cass. 24 sept. 1825, Chapelle et autres, Portalis prés., Sirey chr. t. VIII-1-198.

Que le bail consenti par le Conseil municipal... au nom de tous les habitants, quoique revêtu de l'approbation de l'autorité supérieure, ne pouvait être un obstacle légal au sursis demandé et au renvoi des parties devant le juge de la propriété;

Qu'un acte de cette nature tient à l'exercice des fonctions municipales relatives à la gestion des communes et rentre dans les règles ordinaires du droit civil dont l'application appartient aux tribunaux; qu'il ne peut être rangé dans la classe des actes administratifs proprement dits, dont ils ne peuvent connaître, et que l'approbation dont l'a revêtu le préfet, comme tuteur légal de la commune, ne peut changer la nature d'un acte purement communal;

Qu'ainsi, dans l'espèce, le tribunal saisi de la poursuite pouvait, sans porter atteinte à l'autorité administrative, et devait, en prononçant le sursis demandé, renvoyer au tribunal compétent une question de propriété (Voir, au Recueil Sirey, la suite de l'arrêt).

Deux remarques peuvent être faites. On notera que la solution de compétence serait la même en adoptant des termes plus modernes¹ : la personne morale de droit public a passé un contrat ne contenant aucune clause exorbitante du droit commun, elle s'est par suite volontairement rangée sous l'autorité des tribunaux judiciaires.

En second lieu, la motivation étudiée ici émane de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation qui a toujours tenu à maintenir une jurisprudence qui lui est propre, souvent assez éloignée de celle de la Chambre civile et du Tribunal des conflits.

Il reste — quant à la solution finale — que toutes les juridictions sont d'accord pour retirer à l'Administration la connaissance des affaires intéressant les contrats privés.

Il en est de même de la matière des successions et libéralités. C'est ce que le chapitre suivant va démontrer.

1. Cf. sur la validité actuelle de la solution, Waline, *Manuel de Droit Administratif*, 3^e éd. 1945, p. 51.

CHAPITRE IV

LE DROIT SUCCESSORAL

PRÉAMBULE.

243. Les autorités chargées de régler les litiges ont eu à effectuer un important travail de mise en ordre des compétences au début du XIX^e siècle.

L'organisation nouvelle, érigée à partir de 1789 exigeait une mise au point qui ne pouvait se faire qu'avec le temps. D'autre part, le principe de la séparation des autorités a donné lieu, dans la pratique, à des déviations. Un rôle prépondérant était accordé aux autorités administratives, à qui il incombait d'appliquer les mesures révolutionnaires. L'Administration fut amenée à intervenir dans la vie familiale. Un redressement devait être opéré. Ainsi s'explique l'abondance de la jurisprudence du Conseil d'État dans une matière aujourd'hui ignorée des tribunaux administratifs, celle du droit successoral. Le Conseil de l'Empire et de la Restauration marqua ici encore les limites qu'il convenait d'assigner à l'action administrative, en confirmant la règle selon laquelle les juridictions administratives n'ont pas à connaître des moyens de droit civil invoqués, en l'espèce des moyens tirés des dispositions testamentaires ou des règles légales de successions. Le même principe s'applique d'ailleurs aux régimes matrimoniaux ou au droit des libéralités entre vifs¹. Mais les développements suivants sont consacrés aux droits des successions et libéralités testamentaires.

SECTION I.

L'EXAMEN DU TESTAMENT

244. L'appréciation de la validité et des effets des dispositions testamentaires échappe totalement aux autorités administratives.

1. Voir Cass. Req. 17 avril 1807, Petinau, signalé au numéro suivant.

C. E. Pertuisier. Ord. 17 juin 1818 (3018), R. & L.-II-367.

Considérant qu'il s'agit dans l'espèce, de statuer sur la validité et les effets d'un testament, et que cette question est du ressort des tribunaux.

Cass. civ. cass. 9 août 1809. Disses contre Berty-Fabry et Combarieu. Sirey chr. t. III-1-95.

Vu les lois des 24 août 1790 et 16 fructidor an III, qui fixent les limites du pouvoir judiciaire et du pouvoir administratif;

Et attendu que la question de validité ou d'invalidité du testament mystique de la dame Pellagruie était exclusivement de la compétence du pouvoir judiciaire, et qu'en renvoyant la connaissance d'une semblable question devant l'autorité administrative, la Cour d'appel qui a rendu l'arrêt attaqué a interverti l'ordre des juridictions.

Le principe¹ reste évidemment valable pour un codicille.

C. E. Tailhardat contre Micolon de Guérine et autres. Ord. 3 juill. 1816, R. & L.-II-81/82.

Considérant qu'il s'agissait uniquement entre les parties de faire prononcer sur les effets et le mérite du codicille du 3 nov. 1792;

Que cette contestation n'était point du ressort de l'autorité administrative;

Que le Conseil de préfecture ne l'a point préjugée, et qu'au contraire, il a renvoyé les parties à se pourvoir devant les tribunaux, pour y discuter à cet égard leurs prétentions respectives;

Qu'ainsi l'appel de ces arrêtés, relevé devant notre Conseil d'État pour cause d'incompétence, est sans objet comme sans fondement.

Ajoutons que les tribunaux connaissent également des donations. C'est ainsi qu'ils sont compétents pour statuer entre particuliers sur la validité de la donation qu'une femme d'un émigré a faite « de sa dot à la République » ...par crainte de persécution.

Cass. req. 17 avril 1807, Petiniau contre Lestrade, Henrion prés., Sirey chr. t. II-1-373.

SECTION II

L'EXAMEN DE LA QUALITÉ DE SUCCESSEUR

245. Lorsqu'il s'agit de statuer sur la qualité de successeur, de déterminer l'héritier ou le légataire appelé à la succession, ce sont encore les tribunaux qui sont compétents. La capacité successorale est considérée comme une question d'état (Cf. *supra* n° 203) et relève à ce titre des tribunaux judiciaires.

1. *Adde* sur la validité d'un testament et d'une substitution, C. E., de la Roche-Aymond contre Héritiers Delignat-Vignaud, Ord. 20 nov. 1815 (1905), R. & L.-I-603/604.

C. E. conflit, de Camby contre Régie des Domaines. Décret 4 nov. 1811, R. & L.-I-302.

Considérant quant à la compétence que, dans l'espèce particulière, il s'agit de décider si, à l'époque du 13 mars 1808, le sieur Ugolin Thomas de Camby était habile à recueillir les commanderies devenues vacantes par la mort de Thomas de Camby; que c'est par conséquent, une question d'état qui ne peut être jugée que par les tribunaux ordinaires.

Ceux-ci sont seuls à même de trancher la question de savoir si une personne est héritière pure et simple, ou si elle n'a accepté la succession que sous bénéfice d'inventaire.

C. E. duc d'Aumont. Ord. 5 mai 1830, Hutteau d'Origny rap., Lebon p. 221.

Considérant que notre ministre des Finances soutient que notre cousin, le duc d'Aumont, a fait, dans les successions des sieur et demoiselle d'Aumont de Villequier et du duc Gontaut-Biron, des actes d'héritier pur et simple;

Que le duc d'Aumont soutient au contraire qu'il a pris et conservé dans lesdites successions, la qualité d'héritier sous bénéfice d'inventaire;

Et que, de cette contestation, il résulte une question de qualité qui ne peut être jugée que par les tribunaux.

C. E. de Fraguier. Ord. 6 juin 1827, Broé rap., Lebon p. 303.

Considérant que par l'acte ci-dessus visé, fait au greffe du tribunal de 1^{re} instance de Corbeil, le marquis de Fraguier a déclaré n'accepter la succession de son père que sous bénéfice d'inventaire;

Que la qualité d'héritier bénéficiaire, prise par ledit marquis de Fraguier, est contestée par notre ministre des Finances;

Qu'il n'appartient qu'aux tribunaux de statuer sur cette contestation.

Dans ces espèces, rendues en application de la loi sur le milliard des émigrés (*supra*, 1^{re} partie, titre II, n° 156) l'Administration conteste la qualité d'héritier du demandeur. Les tribunaux tranchent la contestation. Une fois le jugement prononcé, et rendu contradictoirement avec les Domaines, le ministre ne peut plus remettre en question la qualité et les droits des héritiers.

C. E. Régie des Domaines contre Leroux de Kerminon et autres, Ord. 3 déc. 1817, signalé au R. & L.-II-298/299.

Le fait que l'État soit intéressé à la succession qu'il prétend en déshérence ne suffit pas à intervertir l'ordre normal de la compétence judiciaire.

C. E. conflit, de Schlabrendorf et Sattig contre le domaine. Ord. 17 mai 1826, Favart de Langlade rap., Lebon p. 258, R. & L.-IV-46.

Considérant qu'il s'agit d'une contestation sur la succession du comte Schlabrendorf, Prussien, mort à Paris en 1824, sans héritiers alors connus; que, d'un côté, le domaine réclame sa succession pour cause

de déshérence, et que, de l'autre, la même succession est réclamée, tant par le sieur Sattig, comme curateur nommé à cette succession par l'autorité prussienne, que par le sieur Léopold-Ernest de Schlabrendorf, qui se prétend héritier du défunt; que la demande de ce dernier a pour objet une pétition d'hérédité dont la connaissance appartient aux tribunaux; mais que le sieur Sattig n'ayant pas justifié de sa qualité de curateur, il ne peut encore être statué sur la partie du conflit qui le concerne.

C. E. conflit, Sattig contre Régie des Domaines. Ord. 7 juin 1826, Favart de Langlade rap., Lebon p. 279, R. & L.-IV-49.

Considérant que le sieur Sattig déclare... agir non pas au nom du gouvernement prussien, mais dans l'intérêt du descendant du comte Léopold-Auguste-Guillaume-Frédéric, comte de Schlabrendorf, et autres dénommés dans l'acte de généalogie du 2 février 1825, qui se prétendent héritiers du comte Georges-Gustave de Schlabrendorf, décédé à Paris;

Considérant que l'examen des qualités et droits des parties que le sieur Sattig prétend représenter appartient aux tribunaux.

Il semble, *a contrario* — dans cette espèce — que, si le litige avait opposé le Domaine, non à des particuliers, mais à l'État prussien, les tribunaux judiciaires n'eussent plus été compétents.

Adde :

C. E. conflit, Leroy et Duhamel. Ord. 7 avril 1824 (6202), de Peyronnet rap., Lebon p. 206/207, R. & L.-III-462.

SECTION III

LE PARTAGE DES SUCCESSIONS

INTRODUCTION : LE DÉPART DE COMPÉTENCE.

246. Le partage des successions fait apparaître une importante exception à la norme de la compétence judiciaire. Certains partages sont en effet considérés comme des opérations d'intérêt national qui entraînent l'intervention de l'Administration. Il en est ainsi pour le règlement des successions d'émigrés. Des raisons d'ordre public fléchissent le principe en vertu duquel les moyens de droit civil sont réservés à l'examen des tribunaux judiciaires.

L'étude de cette catégorie de succession a été esquissée dans le chapitre consacré aux opérations d'intérêt national (*supra*, I^{re} partie, titre II, n° 159). Il a été souligné à cette occasion quel caractère exorbitant revêtait ce contentieux successoral. La dualité des compétences, illustrée par une jurisprudence abon-

dante, ne doit pas masquer l'aspect exceptionnel de la compétence administrative. Hors la matière nettement délimitée de l'émigration, les tribunaux retrouvent leur empire.

Il en résulte une distribution délicate des affaires entre les deux ordres de juridictions, dont il importe de rechercher les idées directrices. C'est ce que nous allons tenter dans trois paragraphes consacrés, le premier aux principes généraux de séparation des compétences, le second aux partages administratifs et le dernier au domaine des tribunaux judiciaires.

§ 1.

LES PRINCIPES GÉNÉRAUX

247. I. — Les lois sur l'émigration (Cf. *supra*, I^{re} partie, titre II, n° 154) ont créé un système successoral spécial, soit que l'État représente l'émigré dans des successions, soit qu'il vienne lui-même à la succession de l'émigré. Ces partages successoraux sont de compétence administrative. Mais l'intervention de l'Administration est strictement limitée dans le temps.

Les tribunaux sont de nouveaux compétents en cas de radiation de la liste ou d'amnistie de l'émigré.

C. E. ¹ Dupasquier-Fontenoy. Décret 29 déc. 1810, R. & L.-I-255.

Considérant en outre, qu'aux termes de l'avis de notre Conseil d'État du 26 fructidor an XIII, les débats qui peuvent s'élever, à raison des dites successions, entre les rayés ou amnistiés et leurs co-héritiers, sont de la compétence des tribunaux.

C. E. Poirier de Beauvais. Ord. 11 janv. 1826, Cormenin rap., Lebon p. 9.

Considérant que lorsque les (actes) attaqués ont été rendus, le sieur de Beauvais (était radié de la liste des émigrés — 1802 —), que par conséquent, il ne pouvait être (en)... 1804 représenté par l'État; et que ce n'est que dans l'ignorance de ce fait que le... décret a pu prescrire, en l'absence du sieur de Beauvais, la liquidation sur le Trésor d'une créance qui n'était plus à la charge de l'État... (Il s'agit de reprises de la femme dans la succession du mari.)

Ce sont aussi les tribunaux qui connaîtront des difficultés nées avant l'émigration.

1. Cet important arrêt qui statue de manière fort détaillée sur la répartition des compétences, sur les règles de fond et sur la portée des décisions judiciaires rendues en matière de partage de présuccession, n'est cependant pas pris sur conflit. En effet, il confirme l'arrêté préfectoral qui a refusé d'élever le conflit. S'il n'est pas formellement une décision de conflit il l'est en quelque sorte matériellement (Cf. *supra*, Introduction générale, titre II, n° 39 *bis* en note).

C. E. conflit, de Bardonnenche. Ord. 28 févr. 1828, (7263) Broé rap., Lebon p. 187 (sol. impl.).

II. — Une première idée directrice conduit à la compétence administrative. C'est celle, familière, qui fait appel à la notion d'acte administratif. Elle se retrouve ici, le plus souvent — mais non exclusivement — comme l'expression formelle de l'idée sous-jacente d'intérêt de l'État à la succession.

C. E. Castellane contre Brun. Décret 14 juill. 1811, R. & L.-I-286.

Considérant que les héritiers Brun n'attaquent pas l'acte administratif qui a envoyé la dame de Gadague en possession...;

Qu'ils demandent seulement que cette dernière fût contrainte à payer une dette de la succession de sa mère, comme lui ayant succédé; que la légitimité d'une pareille créance ne peut être appréciée que par les tribunaux ordinaires.

Dans cette espèce, l'intangibilité de l'acte administratif n'étant pas en cause, les tribunaux restent compétents. Ils perdraient la connaissance du litige dans l'hypothèse contraire.

C. E. conflit, Foubert contre Naguet. Décret 6 juin 1813, R. & L.-I-452.

Faits : La Cour de Caen s'était déclarée compétente par le motif que le partage opéré pendant la minorité de la demoiselle Foubert ne pouvait être considéré que comme provisionnel, et qu'en outre la contestation qui s'agissait entre particuliers était étrangère à l'État.

Arrêt : Considérant que les arrêtés de l'Administration centrale du Calvados des premier complémentaire de l'an VII et 19 brumaire an VIII, ont prononcé définitivement sur la légitime de la demoiselle Naguet; que ces arrêtés ont été confirmés par deux décrets, et *que les tribunaux sont incompétents pour examiner une question administrative sur laquelle l'autorité souveraine a prononcé.*

Cass. Req. 9 août 1825, Lenez-Cotty de Brécourt contre la duchesse de Béthune-Charost, Sirey chr. t. VIII-1-171.

Sur le premier moyen : Attendu en droit que, s'il est rigoureusement défendu aux tribunaux de violer et même d'interpréter les actes émanés de l'autorité administrative, il leur est impérieusement enjoint d'en faire l'application et d'en ordonner l'exécution lorsqu'ils sont clairs et précis.

Et attendu qu'il est constant, en fait, que par arrêté de l'autorité administrative du 13 thermidor an III, le duc de Béthune-Charost, en sa qualité de père et unique héritier, fut mis en possession de la succession du comte de Béthune-Charost, son fils, aux termes de l'article 69 de la loi du 17 nivôse an II. (Cette succession contient des biens provenant de la mère du comte de Béthune-Charost, première épouse du père, duc de Béthune-Charost).

Que dans ces circonstances, en décidant que l'institution universelle faite par le duc de Béthune-Charost en faveur de (sa seconde) épouse, comprenait encore la succession de son fils, l'arrêt attaqué, loin de

violer et même d'interpréter l'acte administratif, n'a fait que l'appliquer et l'exécuter, et se conformer ainsi au vœu de la loi.

Sur le second moyen : Attendu... qu'il est en opposition directe avec l'arrêté administratif du 13 thermidor an III, car cet arrêté adjuge la succession du comte de Béthune-Charost au duc de Béthune-Charost, son père, aux termes de l'article 69 de la loi du 17 nivôse an II, tandis que le moyen tend à faire adjuger aux collatéraux du côté maternel du même comte de Béthune-Charost, en vertu d'une prétendue stipulation de retour maintenue par l'article 74 de ladite loi du 17 nivôse an II... (rejette).

Comme le Conseil d'État l'a brièvement résumé,

sont compétemment rendus les jugements qui se sont bornés à prononcer sur des questions d'hérédité, sans toucher aux actes administratifs intervenus dans la contestation :

C. E. conflit, Serventeau contre préfet de la Vendée. Ord. 16 janv. 1822, Lebon 1822-I-20, R. & L.-III-158/159.

Au contraire, dès lors qu'il y a lieu d'interpréter l'acte administratif, la compétence est administrative, le procès se déroulerait-il entre des seuls particuliers.

C. E. Deshoms contre Deshoms, Décret 3 janv. 1812, R. & L.-I-311.

Considérant qu'il s'agissait, dans l'espèce, d'interpréter un acte administratif;

Art. 1. — L'arrêté du Conseil de préfecture du département de Lot-et-Garonne, en date du 26 mai 1810, qui renvoie la contestation existante entre le sieur Deshoms et son fils, devant les tribunaux, est annulé.

Art. 2. — Les parties sont renvoyées par-devant le même conseil pour être procédé au fond.

La jurisprudence fait donc application des principes développés au titre I^{er} de la I^{re} partie, au sujet des actes administratifs.

III. — L'arrêt Deshoms fait cependant état d'une autre idée — qu'il n'estime pas déterminante en l'espèce — celle qui consiste à soumettre aux tribunaux les contestations entre particuliers, auxquelles l'État n'est plus intéressé (*supra*, titre I^{er} de la présente partie).

Nîmes, 25 floréal an XIII, Albaret contre Moré, Sirey chr. t. II-2-50.

C. E. conflit négatif, Beau contre héritiers Aragonès-Laval. Ord. 20 nov. 1815 (2684), R. & L.-I-602.

Considérant qu'aux termes des susdits arrêts et arrêté, il a été reconnu que l'Administration n'a exercé aucun droit du chef dudit feu sieur Aragonès-Laval, dans la succession dudit sieur d'Allagnat, et que les enfants dudit Aragonès-Laval ont pris possession de la portion de ladite succession qui lui revenait sans intervention de l'Administration.

Considérant que, moyennant ce, les contestations entre le sieur Beau et les enfants du feu sieur Aragonès-Laval, sur lesquelles la Cour royale de Riom et le Conseil de préfecture du département du Puy-de-Dôme se sont abstenus de prononcer, doivent être décidées par l'application du droit commun et par celles des lois spéciales concernant les émigrés, mais dans leur rapport à des intérêts purement privés, et qu'en conséquence, l'autorité judiciaire est seule compétente pour en connaître¹.

C. E. de Cosne contre de Cosne. Ord. 9 avril 1817 (2603), R. & L.-II-205.

Considérant que d'après les dispositions du décret du 22 déc. 1811 (R. & L.-I-310), il ne peut plus être question, dans l'espèce, que du partage à faire d'une succession mobilière, entre simples co-héritiers, et que l'État, par l'effet des lois existantes, se trouvant aujourd'hui sans droit et sans intérêt audit partage, il appartient par conséquent aux tribunaux seuls d'en régler le mode et les effets.

C. E. conflit, héritiers de Bigu et de Lalande. Ord. 26 oct. 1826, Broé rap., Lebon p. 725, R. & L.-IV-402.

... Que notredite Cour royale était compétente pour statuer sur l'action d'intérêt privé que ladite dame de Lalande pouvait avoir à exercer contre la succession de son mari, à raison de ses reprises.

Ces principes exposés, voyons plus spécialement les cas de compétence administrative, puis ceux de compétence judiciaire.

§ 2.

LES PARTAGES ADMINISTRATIFS

248. I. — La règle de base consiste à abandonner aux autorités administratives le partage des biens d'émigrés. Le « partage avec la nation » est de compétence administrative.

C. E. conflit, héritiers Barret, Décret 31 mai 1807, R. & L.-I-84.

Considérant que lorsqu'il s'agit d'annuler, rectifier un partage fait avec la nation, c'est à l'autorité administrative à prononcer.

C. E. Bernard contre Fabrique de Saint-Léonard de Fougères. Arrêt 25 mars 1815, R. & L.-I-565.

Considérant sur l'opposition formée par la fabrique de Saint-Léonard de Fougères au décret du 9 déc. 1810 que la contestation élevée entre la fabrique et les sieurs et dame Bernard, tenait à l'examen d'un partage de biens d'émigrés, et devait, par conséquent, être jugée par l'autorité administrative; qu'ainsi le décret du 9 déc. 1810, qui a confirmé le conflit, est fondé sur les lois qui régissent la matière.

1. Frappé d'opposition, cet arrêt a été confirmé par la décision C. E. Héritiers Aragonès-Laval contre Beau, Ord. 9 avril 1817 (2950) R. & L.-II-206.

Cette compétence s'étend aux actions accessoires au partage proprement dit :

C. E. Régie des Domaines contre de Nesmond. Décret 23 janv. 1813, R. & L.-I-414.

Considérant que l'action de garantie exercée par la Régie des Domaines contre la dame de Nesmond, résulte d'un acte de partage fait les 29 thermidor et 21 fructidor an IV, entre les héritiers du sieur le comte de Theil et la nation représentant deux de ses fils émigrés; que cette action de garantie est une action accessoire qui doit être jugée par le tribunal compétent pour prononcer sur la question principale;

Considérant que toute contestation sur le partage de biens d'émigrés doit être jugée par l'autorité administrative.

II. — C'est ainsi qu'il appartient à l'Administration de prélever sur la succession le montant de la réserve des héritiers, par exemple le tiers coutumier qui leur revient.

C. E. Tailhardat contre Micolon de Guérine et autres. Ord. 3 juill. 1816, R. & L.-II-81/82.

Considérant que le Conseil de préfecture, en faisant aux héritiers naturels la remise de ladite réserve, s'est conformé aux dispositions de l'article 2 de la loi du 18 pluviôse an V.

C. E., Oillamson et autres contre Signard d'Ousfières. Ord. 22 juill. 1818 (3044), R. & L.-II-386.

Considérant qu'en délaissant aux enfants d'Oillamson les biens de leur père pour les remplir de leur tiers coutumier, l'Administration n'a pu ni voulu porter préjudice aux droits des tiers dont la connaissance doit appartenir aux tribunaux.

Il appartient à la même autorité d'arrêter le compte de bénéfice d'inventaire, de recevoir les comptes de gestion du mandataire de l'émigré, ou de déterminer la nature et les effets d'un acte de liquidation définitive délivré à un créancier de la succession de l'émigré.

C. E. conflit, Chassaigne contre Haller et d'Espagnac. Ord. 11 déc. 1816, R. & L.-II-149/150.

Considérant que le sieur Chassaigne a conclu devant les tribunaux à l'annulation du compte de bénéfice d'inventaire arrêté par l'autorité administrative, et que, sur ce point seulement, le préfet était fondé à élever le conflit.

C. E. conflit, Héritiers de Castellane contre Chauchard. Décret 20 déc. 1812, R. & L.-I-373.

Considérant que... l'arrêté de conflit du préfet de la Seine doit être restreint aux comptes du sieur Chauchard, en ce qui concerne les droits acquis à l'État par l'émigration du sieur de Castellane jusqu'à sa radiation.

C. E. conflit, Héritiers de Bigu contre de Lalande. Ord. 26 oct. 1828, Broé rap., Lebon p. 725, R. & L.-IV-402.

Mais qu'il n'appartient qu'à l'autorité administrative de déterminer la nature et les effets de l'acte de liquidation administrative dont il s'agit.

III. — Cependant, ces différents cas de compétence administrative ne doivent point faire illusion. Ils sont exorbitants d'un droit commun qui cherche toute occasion pour reprendre son empire. Il suffit de rappeler le libellé des arrêts qui viennent d'être cités et qui restreignent expressément la part du litige qui revient à l'Administration (Arrêts Castellane 1812, Chassaigne 1816), à moins qu'ils ne déclarent que l'affaire est en fin de compte du ressort des tribunaux (Tailhardat 1816; Oillamson 1818).
Adde :

C. E. conflit, Romé contre Vaignon et autres. Décret non motivé 6 janv. 1807 (34), R. & L.-I-54.

C'est cet aspect judiciaire qu'il convient désormais d'examiner.

§ 3.

LES PARTAGES DE COMPÉTENCE JUDICIAIRE

249. I. — La compétence normale reste judiciaire. Ce sont les tribunaux qui décideront *des droits de la veuve et des enfants du de cujus*. Dans l'arrêt de Castellane, il est bien précisé que si l'arrêté de conflit est partiellement confirmé, « tous droits de la veuve et des enfants sont réservés ».

C. E. conflit, héritiers de Castellane contre Chauchard. Décret 20 déc. 1812, R. & L.-I-373 (Cf. numéro précédent).

Si les reprises matrimoniales de l'épouse d'un émigré représenté par l'État ont été *définitivement* liquidées par l'Administration, le partage ne peut être remis en question, en application de la règle de l'irrévocabilité des partages avec l'État. Mais les actes par lesquels des biens ont été *provisoirement* abandonnés à la veuve peuvent être remis en question ;

Et qu'aujourd'hui qu'il s'agit de régler définitivement ce provisoire, l'intérêt de l'État dans la cause ayant cessé, et la contestation relative à ladite rente ne s'agitant plus qu'entre deux particuliers, il convient de les renvoyer sur ce point devant les tribunaux ordinaires :

C. E., Duvergier, veuve Lesnier contre de Mallet, veuve Lesnier. Ord. 25 juin 1817, R. & L.-II-237.

Le Conseil d'État se prononce sur la validité d'un paiement effectué dans les caisses de l'État représentant l'émigré (*supra*, I^{re} partie, titre II, n° 99), mais là s'arrête son rôle.

L'appréciation des effets de ce paiement sur les droits réclamés à titre de douaire et de tiers coutumier par la dame de Vassy et le sieur de Vassy fils, n'appartient pas à l'autorité administrative :

C. E. de Vassy contre de Sémonville. Ord. 31 mars 1819, Cormenin rap., R. & L.-II-495.

Adde :

C. E. conflit, Héritiers de Bigu contre de Lalande. Ord. 26 oct. 1828, Broé rap., Lebon p. 725, R. & L.-IV-402.

Que notredite Cour royale était compétente pour statuer sur l'ac-tion d'intérêt privé que ladite dame de Lalande pouvait avoir à exercer contre la succession de son mari, à raison de ses reprises.

II. — C'est aussi devant les tribunaux judiciaires que sont tranchés les débats relatifs aux *droits des tiers sur la succession*.

C. E. conflit, Romé contre Vaignon et autres. Décret non motivé 6 janv. 1807, R. & L.-I-54, signalé *supra* n° 248-III.

C. E. Oillamson et autres contre Signard d'Ousfières. Ord. 22 juill. 1818, R. & L.-II-386, cité *supra* n° 248-II.

C. E. conflit, de Bardonnenche. Ord. 28 févr. 1828, Broé rap., Lebon p. 187, solution implicite, signalé *supra* n° 247-I.

Le fait que le tiers soit une commune ne change pas l'ordre des compétences.

C. E. conflit virtuel¹, commune de Villiers-sur-Yonne contre Chabannes. Ord. 23 déc. 1815 (2330), Castillon rap., R. & L.-I-617.

Considérant que le partage du quatrième jour complémentaire an VI, inattaquable aux termes du senatus-consulte du 6 floréal an X, par l'amnistié ou ses copartageants, ne peut préjudicier aux droits de la commune prétendant à la propriété des objets compris au partage, et ne fait pas obstacle à ce qu'elle les suive devant les tribunaux.

III. — Dans l'hypothèse où le *partage n'a pas été consommé*, soit que l'État soit resté dans l'indivision (1^{re} espèce), soit que les héritiers aient eu la jouissance provisoire des biens (2^e espèce), l'affaire est du ressort des tribunaux.

1^{re} espèce :

C. E., Fellens contre Hennet. Ord. 10 févr. 1816, R. & L.-II-4/5.

1. Introduction générale, titre II, n° 39 *bis*.

2^e espèce :

C. E. conflit négatif, Grosménil contre Bougy. Ord. 16 juill. 1817 (2009), Cormenin rap., R. & L.-II-249, décision confirmée par :

C. E. Bougy contre Grosménil. Ord. 11 févr. 1818, R. & L.-II-318.

* *

CONCLUSION.

250. Le chapitre des successions clôt l'examen de la jurisprudence. Les exemples de compétence judiciaire auraient pu être multipliés, mais la règle est apparue avec une clarté suffisante : les moyens de droit civil sont soumis aux juridictions « ordinaires ».

En même temps s'achève l'étude analytique des décisions de justice rendues en matière de compétence.

Le moment est venu de reprendre les résultats de cette analyse et de tenter un regroupement des critères de compétence appliqués par la jurisprudence de l'an VIII à 1830. Tel est l'objet de la III^e partie de l'ouvrage consacrée à l'essai de synthèse de ces critères de compétence.

TROISIÈME PARTIE

SYNTHÈSE

DE LA JURISPRUDENCE

ESSAI

D'UNE THÉORIE GÉNÉRALE

DE LA COMPÉTENCE

DE 1800 A 1830

TROISIÈME PARTIE

THÉORIE GÉNÉRALE

DE LA COMPÉTENCE

DE 1800 A 1830

INTRODUCTION A LA TROISIÈME PARTIE

251. Les deux précédentes parties de l'ouvrage ont été consacrées à l'analyse des décisions de justice civiles et administratives rendues en matière de compétence. Il reste à effectuer un essai de synthèse des données jurisprudentielles tendant à dégager une théorie générale de la compétence administrative et judiciaire valable pour le premier tiers du XIX^e siècle. Tel est l'objet de la troisième partie.

Mais à côté d'une synthèse dont les éléments proviennent de nos recherches personnelles, il est utile d'examiner les constructions établies par les auteurs de l'époque. Certains d'entre eux ont, en effet, essayé de bâtir une synthèse de la jurisprudence, voire même de lancer une véritable théorie de la compétence.

Un titre premier dressera le tableau de la jurisprudence tel que notre analyse le fait apparaître.

Un second titre exposera sommairement les opinions de quelques auteurs de l'époque.

TITRE PREMIER

TABLEAU DE LA JURISPRUDENCE

(Synthèse des données fournies par l'analyse directe des décisions de justice.)

§ D'INTRODUCTION

A. — OBJET DU PRÉSENT TITRE

252. L'objet de ce titre est de regrouper de façon schématique les données de la jurisprudence analysées dans les deux parties précédentes. Il ne présente donc pas un tableau détaillé, mais une vue d'ensemble des critères dont se servaient les juridictions du début du XIX^e siècle pour procéder au partage des affaires contentieuses entre les ordres judiciaire et administratif.

S'agissant d'un exposé de principes, on se bornera souvent à renvoyer aux développements déjà effectués lors de l'analyse des décisions¹, comme on ne trouvera plus cités que quelques arrêts de principe choisis un peu arbitrairement parmi ceux qui aidèrent à la constitution des deux premières parties².

Les nuances disparaissent en effet dans cette synthèse dont le but est de brosser à grands traits la physionomie que présentait la séparation des autorités, du Consulat au début de la Monarchie de Juillet.

B. — PRINCIPES

Le premier fait à noter est certainement la multiplicité des critères utilisés qui contraste avec l'opinion habituellement reçue. La notion d'acte administratif, pour importante qu'elle soit, n'est pas la seule.

1. On trouvera des références plus détaillées à la table alphabétique des matières qui figure en fin de volume, au mot correspondant à chaque chapitre ou paragraphe.

2. Pour retrouver le texte et le commentaire propres à chaque décision, on se reportera aux deux tables chronologiques (Conseil d'État, Tribunaux judiciaires) placées à la fin du volume.

Le deuxième phénomène remarquable est l'existence d'un certain équilibre entre les deux ordres juridictionnels. A côté des moyens propres à donner compétence aux organismes administratifs, il ne faut pas omettre l'existence parallèle de ceux qui ont pour objet le renvoi à l'autorité judiciaire : tout critère présente un double aspect, et cela, dès cette époque où l'on croit trop facilement à l'écrasement des tribunaux « ordinaires » par l'Administration.

C. — PLAN

Lorsqu'on dresse ainsi le tableau des différents critères dont usait la pratique juridictionnelle de l'an VIII à la fin de la Restauration, on observe qu'il est constitué par toute une série d'éléments, de valeur inégale d'ailleurs, qui étaient invoqués pour trancher la compétence.

L'existence dans la cause de telle partie, de tel intérêt, de tel acte, de telle opération, sera déterminante. La nature de la contestation joue aussi un rôle important. Nous allons examiner ces différents points en autant de chapitres, avant de terminer par un mot sur l'évolution des critères de compétence au cours de la période considérée.

CHAPITRE PREMIER

LE CRITÈRE SUPERFICIEL DES PARTIES EN CAUSE

C. E. Conflit négatif, Schleicht contre Rieff, 24 avril 1808, R. & L.-I-121 (État en cause).

C. E. Thoboïs, 8 avril-4 juin 1809, R. & L.-I-173 (particulier en cause).

253. (le principe).

I. — Un premier moyen de connaître la juridiction compétente consiste à *considérer les parties au litige*. Si une personne publique est partie au procès, l'affaire reviendra aux tribunaux administratifs (pour l'État, voir nos 116, 172, 217).

A l'opposé, dès lors que des particuliers sont seuls en cause, l'affaire est de compétence judiciaire (voir nos 117, 118, 144, 215, et surtout 177).

La compétence est donc d'abord déterminée par les personnes qui sont à juger : elle est personnelle (Cf. Eisenmann, chronique au Dalloz 1948, p. 49). Ce critère semble au premier abord extrêmement simple. Il paraît répondre à la notion de privilège de juridiction tel qu'on pouvait l'observer sous l'ancien régime, qui consistait à dispenser certains plaideurs, à raison de leur qualité, de comparaître devant les juges ordinaires : c'est peut-être une cause peu consciente de l'hostilité contre la compétence administrative.

Toutefois ce critérium, si simple qu'il paraisse, n'est pas sans soulever des difficultés d'application, ni sans présenter des insuffisances graves.

254. (difficultés d'application).

II. — *La détermination des parties soulève d'abord certaines difficultés.*

Une première difficulté est de savoir si une collectivité a un caractère public ou privé. L'embarras n'en a pas disparu de nos jours; tout au cours des cent cinquante dernières années, la question a été soulevée à propos de nombreux organismes, et, en dernier lieu, elle s'est agitée pour les institutions dites

corporatives. A l'époque, on le sait, elle se posait surtout pour les communes, dont la nature juridique était contestée. A vrai dire, on considérait le plus souvent la commune comme une personne privée au regard de la compétence. La présence d'une commune au procès, si elle occasionnait des particularités de procédure, n'entraînait généralement pas la compétence administrative (nos 103 et la note, 125, 134, 242 bis).

Une seconde difficulté réside dans le fait que les personnes morales sont représentées par des agents. Une confusion peut ici se produire. Les actes du représentant peuvent avoir été accomplis dans le cadre de sa mission : il engage alors son administration. Mais s'il a agi, non pas *ès qualités*, mais à titre personnel, il n'en sera plus de même. Le problème de la qualité de l'agent en cause n'avait pas échappé aux contemporains (nos 101 à 104, 193). Il trouvera plus tard d'amples développements avec la distinction de la faute personnelle et de la faute de service.

255. (insuffisance du critère).

III. — Ces difficultés d'application ne sont cependant pas insurmontables. Ce qui est plus sérieux, c'est que ce mode de distinction des compétences n'est pas à même de régler tous les cas qui se posent. *Il présente des insuffisances.*

Dans certaines hypothèses, l'affaire est de compétence administrative, encore que l'État ne soit pas partie au litige (n° 177 *in fine* : Conseil d'État, Cie Ling, 6 févr. 1811, R. et L.-I-259). La raison en est que l'intérêt public exige la compétence administrative.

Le critère des parties en cause est donc simple et commode, mais peu sûr ; en un mot, il est superficiel. Sous ce critère formel, on en voit poindre un autre, matériel cette fois-ci, et partant plus compréhensif : celui des intérêts en cause.

CHAPITRE II

LE CRITÈRE DE BASE DES INTÉRÊTS EN CAUSE

256. La nature de l'intérêt en cause rend mieux compte que la qualité des parties au litige, de la distinction des compétences. Les deux notions se superposent et expriment la même idée, mais sous un aspect formel quand on considère les personnes, sous un aspect matériel quand on se reporte aux intérêts qui sont discutés. Cet intérêt est tantôt un intérêt public, tantôt un intérêt privé.

SECTION I

L'INTÉRÊT PUBLIC

Voir nos 60-62.

C. E. conflit, Héritiers de Montmort, 19 oct. 1814, R. & L.-I-535/536.

C. E. de Cosne, 9 avril 1817 (2603), R. & L.-II-205 (absence d'intérêt public).

I. — CHAMP D'APPLICATION DU CRITÈRE

257. Le principe s'énonce ainsi : l'intérêt de l'État au procès entraîne la compétence administrative; le défaut d'intérêt de l'État entraîne la compétence judiciaire (n° 174).

On a vu que « l'intérêt général faisait déroger au droit commun et prévaloir la compétence administrative » (n° 193). Il en sera ainsi quand l'ordre public risquera d'être troublé. C'est en application de cette idée que l'ensemble des opérations d'intérêt national tendaient à être réservées aux tribunaux administratifs (nos 143 à 165), et qu'en particulier, les problèmes posés par l'émigration devaient être résolus par l'Administration (exemples : nos 157, 160). C'est l'explication de l'intrusion administrative en matière d'hypothèque sur les biens d'émigrés (n° 228) ou en matière de successions d'émigrés (nos 159 et 247).

Mais le critère de l'intérêt public n'est pas sans présenter des limites, parallèles à celles que nous avons observées au chapitre précédent.

II. — LIMITES ET INSUFFISANCE DU CRITÈRE ¹

258. En premier lieu, l'intérêt de l'État ne suffit pas toujours à déterminer la compétence administrative. L'Administration devra se contenter quelquefois d'un examen préalable de l'affaire qui passera ensuite devant les tribunaux judiciaires, comme en matière de domaines engagés (n° 62). L'intérêt de l'État dans une succession en déshérence ne suffit pas à transférer l'action devant une juridiction administrative (n° 245). Les poursuites en matière fiscale sont judiciaires (n° 199).

En second lieu, le critère de l'intérêt public en cause n'est pas toujours assez précis. La notion d'intérêt de l'État risque d'être terriblement envahissante : elle a besoin d'être précisée.

Dans les exemples cités au numéro précédent, l'État se manifestait sous sa forme de représentant de l'intérêt général. Mais on voit aussitôt que l'État, dans d'autres cas, ne sera intéressé que comme possesseur de biens au même titre qu'un particulier. Il y a encore intérêt de l'État à la cause, mais cet intérêt patrimonial sera-t-il suffisant pour déterminer la compétence administrative?

On voit ici l'origine de la distinction entre l'État-personne morale, et l'État-souverain. D'autres moyens permettent dès cette époque d'écarter la compétence administrative. Pour préciser la notion d'intérêt de l'État, il sera fait appel à d'autres critères que l'on examinera plus loin (Cf. aussi n° 62 *in fine*).

On a dit que le défaut d'intérêt de l'État entraînait la compétence judiciaire. C'est que, dans cette hypothèse, seuls des intérêts privés sont en cause.

1. *Adde* un arrêt isolé de la Cour de Cassation qui constate l'absence d'intérêt de l'État, mais recourt à la notion de deniers publics pour admettre la compétence administrative. Cass. Civ. cassant 16 mai 1809, Demissy, *supra* n°s 60 en note et 108. La présence de deniers publics n'implique-t-elle pas intérêt de l'État à la cause?

SECTION II

L'INTÉRÊT PRIVÉ

N^{os} 172-173; 177-178.

C. E. conflit, Héritiers de Bigu, 26 oct. 1828, Lebon, p. 725.

C. E. Bellanger, 20 sept. 1809, R. & L.-I-196.

259. L'existence de seuls intérêts privés dans la cause entraîne la compétence judiciaire, comme l'intérêt public entraînait la compétence opposée. On peut même affirmer que la règle ne souffre guère d'exception. Cela se comprend d'autant mieux qu'au début du xix^e siècle, on considère le plus souvent les juridictions administratives comme des tribunaux d'exception. On répugne par suite à retirer les affaires aux juridictions « ordinaires » considérées comme les juges naturels des plaideurs. La raison d'être des tribunaux administratifs étant de connaître des affaires dans lesquelles l'intérêt public est engagé, l'absence d'un tel intérêt conduit à abandonner l'affaire aux tribunaux judiciaires. Ceux-ci jugeront de l'effet, entre particuliers, d'un acte de liquidation ou de paiement d'une dette publique (n^{os} 107, 99 *in fine*), du partage d'une succession (n^{os} 159 *in fine*, 247). Seuls ils seront juges des rapports entre un entrepreneur de travaux publics et ses associés (n^o 117) ou sous-traitants (n^o 118). Les litiges intéressant les anciens émigrés n'agitant plus que des intérêts privés sont judiciaires (n^o 157). En un mot, les affaires privées ne concernent que la justice judiciaire (n^o 141).

CONCLUSION DU CHAPITRE

260. Pour général que soit le critère de l'intérêt en cause, pour fondamental même qu'il soit, s'il a l'avantage — comme tout critère matériel — d'être nuancé, il a l'inconvénient d'être d'un maniement délicat.

Le juge qui a pour mission de déclarer sa compétence aime à pouvoir fonder sa décision sur des arguments faciles à saisir. L'intérêt des parties en cause — avec les insuffisances que présente cette notion — est un peu fuyant.

Aussi le magistrat préféra-t-il souvent s'appuyer sur des éléments plus nets, plus concrets. Pour prouver l'intérêt de l'État dans une affaire, il décéléra l'existence d'un acte administratif. Pour repousser la compétence administrative, il arguera de l'existence d'un titre relevant du droit privé. Ainsi apparaissent de nouveaux critères de compétence.

CHAPITRE III

LE CRITÈRE DOMINANT DES ACTES EN CAUSE

N^{os} 64 et 195 et références citées sous chaque section.

INTRODUCTION

261. On a vu que le critère de l'intérêt en cause présentait des imperfections, dont l'absence de distinction entre l'intérêt de l'État et l'intérêt général n'était pas la moindre. D'autre part, ce critère trouvait assez difficilement une justification directe dans les textes. La volonté de s'appuyer sur une base légale, l'exigence d'un moyen simple et net pour établir le partage des affaires ont amené le Conseil et la Cour à se servir de procédés formels qui leur ont paru plus commodes.

Le système adopté consiste à déceler l'existence d'un acte de nature tel qu'il puisse déterminer la compétence par sa seule présence. L'acte administratif mènera à la compétence administrative, l'acte de droit privé à la compétence judiciaire.

Ce troisième moyen se rattache d'ailleurs aux précédents : la meilleure façon de prouver l'intérêt de l'État à l'affaire n'est-elle pas de constater qu'il a pris des actes administratifs à son sujet?

On avait signalé en son temps que, si le critérium de l'intérêt de l'État était une condition nécessaire de la compétence administrative, il n'était pas toujours suffisant, et que la notion d'acte administratif permettait de préciser celle d'État intéressé (n^o 63).

De même, l'idée d'intérêt privé, malgré la garantie qu'elle présentait, était-elle aussi complétée par l'appel à d'autres notions, notamment à celle d'acte de droit privé (n^o 179).

Nous allons examiner ces deux points en deux sections distinctes.

SECTION I

L'ACTE ADMINISTRATIF

N^{os} 64 à 87.

C. E. conflit, Godard, 23 août 1801, R. & L.-I-6.

C. E. conflit, commune de Saint-Mandé, 25 avril 1820, R. & L.-II-676.

Cass. Req. Lenez-Cotty de Brécourt, 9 août 1825, Sirey chr. t. VIII-1-171.

262. S'il est un critère dont l'existence ne fait aucun doute dans l'esprit de tous les juristes qui se sont penchés sur notre période, c'est bien celui d'acte administratif. A juste titre d'ailleurs, car c'est celui qui domine.

Les textes révolutionnaires en font l'élément essentiel de la distinction des compétences. Les jurisprudences judiciaire et administrative — et peut-être surtout la première — ne manquent jamais d'invoquer — quand faire se peut — l'existence ou l'absence d'un acte administratif pour indiquer l'ordre de juridictions compétent.

I. — NOTION D'ACTE ADMINISTRATIF

On a tenté de préciser dans la première partie (n^{os} 65 à 73) ce qu'était un acte administratif du point de vue de la compétence. La notion est généralement formelle : un acte est administratif quand il en présente les caractères extérieurs (Cass. civ. Fargues, 21 mai 1827, Sir. chr. t. VIII-1-602, cité au n^o 78 *bis*). C'est le plus souvent l'auteur de l'acte qui donne à celui-ci son caractère (n^o 67). D'autres fois, ces actes sont administratifs parce qu'ils sont à l'origine de certaines opérations administratives (n^o 68). Une place spéciale doit être faite aux actes qui déclenchent les opérations d'intérêt national si typiques à l'époque, actes en matière d'émigration ou de biens nationaux (n^{os} 69-71). On n'a pas trouvé trace de la distinction qu'aurait faite Chauveau entre acte administratif et acte d'administration, en vue de restreindre le champ d'application des actes administratifs (J. Laferrière, *Cours précité*, 1940-1941, 2^e partie, section II, p. 148). Elle est sans doute postérieure.

II. — INFLUENCE DE L'ACTE SUR LA COMPÉTENCE

La seule existence de l'acte administratif suffit à provoquer la compétence administrative et à interdire l'intervention judi-

ciaire (nos 74 à 83, 195, 228, 242, 247). Le rôle exclusif de l'Administration dans la sauvegarde de l'acte a été souligné, tant en ce qui concerne l'appréciation de sa validité (n° 78) que l'interprétation du sens à lui attribuer (nos 79 à 81). Les tribunaux ne peuvent non plus s'ingérer dans l'exécution des actes administratifs (n° 83).

III. — LIMITES ET INSUFFISANCE DU CRITÈRE

263. La généralité d'emploi de ce critère, les efforts tentés pour en étendre encore le domaine, n'ont pu empêcher certaines insuffisances et certaines limites de paraître.

1^o) L'*insuffisance* se signale surtout par l'introduction d'un critère complémentaire qui se détache d'ailleurs malaisément de l'acte administratif : celui d'opération administrative. Son importance justifie une étude distincte à laquelle il sera procédé au chapitre suivant.

2^o) Les *limites* du critère consistent en ceci que — sous certaines conditions — les tribunaux judiciaires connaissent de l'affaire malgré la présence d'un acte administratif. Ils ont d'abord le pouvoir et le devoir d'appliquer l'acte qui ne présente aucune obscurité (n° 85). Ils ont encore à en connaître quand l'acte « ne fait pas obstacle » à cette compétence, suivant la formule usitée (nos 86 b, 210¹).

Mais ces deux points ne doivent pas conduire à sous-estimer l'importance de l'idée d'acte administratif. Cette importance était telle qu'elle a soulevé des protestations et qu'on devait chercher à restreindre son domaine, trop étendu, et à diminuer son action, jugée trop oppressive.

IV. — VERS LA DISTINCTION DES ACTES DE GESTION ET DES ACTES DE PUISSANCE PUBLIQUE

Nos 72, 142 et surtout 242, 242 bis.

C. E. conflit, Travers, 28 juill. 1824, Lebon p. 449.

Crim. 2 janv. 1817, Lecardé, Sirey chr. t. V-1-267/268.

Crim. 24 sept. 1825, Chapelle, Sirey chr. t. VIII-1-198.

264. Devant l'impératif de la règle qui exige la compétence administrative en présence d'un acte administratif, on s'est

1. Rapprocher l'hypothèse de l'acte nul, n° 86 a.

demandé si le gouvernement ne pouvait prendre des actes qui ne soient point administratifs au regard de la compétence.

Il a été cité à cet égard un arrêt isolé (n° 72, C.E. Travers, 1824) qui scrute l'intention de l'auteur de l'acte pour discerner s'il a agi comme agent de l'Administration détenteur d'un pouvoir de commandement, ou comme gestionnaire des propriétés communales. L'origine de la célèbre distinction entre les actes d'autorité et de gestion, qui s'épanouira plus tard, plonge dans notre époque. C'est la Cour de cassation qui semble être surtout à l'origine de cette distinction par ses arrêts Lecardé (1817) et Chapelle (1825) de la Chambre criminelle. Lors de la discussion de ces arrêts (n° 242) il a été montré que la présence dans la cause de communes avait facilité l'adoption des idées nouvelles. Les communes étant considérées comme des personnes privées, leurs actes ne pouvaient être regardés comme des actes administratifs. (Il en était différemment quand le Maire agissait comme autorité de l'État). S'agissant d'autre part de questions de propriété, l'application des règles de droit privé s'imposait. Il semble bien que c'est en transposant ces solutions à des personnes morales de droit public que l'on est parvenu à la distinction classique des actes de gestion et d'autorité (Cf. l'opinion d'Henrion de Pansey, *infra* titre II, nos 296-297).

SECTION II

L'ACTE OU TITRE DE DROIT PRIVÉ

Nos 182 à 195.

C. E. Pinteville-Cernon, 30 juin 1813, R. & L.-I-459.

C. E. conflit négatif, Hervy contre Lédou, 20 nov. 1816, R. & L.-II-140.

C. E. commune de Goderville, 18 juill. 1821, Lebon 1821-II-169.

265. Parallèlement aux actes échappant à la connaissance des tribunaux judiciaires, il en existe une catégorie dont les juridictions administratives ne peuvent connaître : les actes de droit privé. La notion d'acte tendant à la compétence judiciaire est fort importante; elle l'est d'autant plus qu'on attribue le plus souvent un caractère exceptionnel aux tribunaux administratifs qui ne doivent pas connaître, par suite, du droit commun. L'acte de droit privé, *hoc sensu*, consistera, tantôt en

titres — « titres anciens », actes notariés — tantôt en règles de droit — anciennes coutumes, dispositions du Code civil, etc... — que l'Administration n'a pas à examiner.

La prohibition paraît même plus sévère encore que celle qui frappe les tribunaux judiciaires à l'encontre des actes administratifs. Il faudra un puissant intérêt de l'État pour déroger à cette règle. C'est l'existence de cet intérêt de l'État qui explique les dérogations partielles relatives aux lettres de change émises en matière de fournitures aux armées (n° 193). Nous nous bornons sur tous ces points à renvoyer aux développements fournis en conclusion du chapitre consacré dans la deuxième partie aux actes de droit privé. (V. n° 195).

Il convient de rapprocher de ce critère celui qui dénie à l'Administration le droit d'appliquer des moyens de droit privé; c'est la question qu'il y a lieu d'étudier à présent.

CHAPITRE IV

LE CRITÈRE COMPLÉMENTAIRE DES OPÉRATIONS EN CAUSE

INTRODUCTION

266. Ce nouveau critère dont la jurisprudence se servait à titre complémentaire ne se présente pas sous une forme aussi explicite que les précédents. Le parallélisme entre l'aspect administratif et l'aspect judiciaire du moyen n'est pas net non plus.

L'opération administrative, tout d'abord, qui fait l'objet de la première section du chapitre, est un terme qui recouvre une réalité de fait dont il est malaisé de donner une expression juridique unique.

L'opération civile se présente sous une forme juridique beaucoup plus élaborée, celle d'appel à des moyens de droit privé (section II).

Les « opérations » ont, en effet, un fondement juridique plus profond qu'on examinera au chapitre suivant, consacré à la nature de la contestation.

Sous le bénéfice de ces observations, il reste qu'il existe un ensemble de moyens que l'on peut grouper sous le titre d'opérations, et qui jouent un rôle non négligeable dans la détermination des compétences.

SECTION I

OPÉRATIONS ADMINISTRATIVES EN CAUSE

Nos 88 à 165.

Cass. civ., 25 mai 1807, Breuillard, Sirey chr. t. II-1-392.

267. Le nouveau groupe dont il est ici question trouverait aisément sa source dans la loi des 16-24 août 1790, qui défend aux juges de troubler les « opérations des corps administratifs » : il est pourtant rarement invoqué par la jurisprudence. Lafer-

rière cite bien le fameux arrêté du Directoire du 2 germinal an V; on peut indiquer l'arrêt de la Cour de cassation signalé en tête de cette section et il existe d'autres décisions analogues¹. Mais l'opération administrative n'est pas une expression que l'on retrouve à chaque pas dans les jugements et arrêts.

Pourtant, l'acte administratif à lui seul est impuissant à rendre compte de tous les cas. L'action des services publics constitue un ensemble trop complexe pour pouvoir se ramener toujours à cet aspect juridique et formel qu'est l'acte administratif². (Voir les développements aux nos 88-89). Il en est ainsi de toute une masse d'affaires qui échappent aux tribunaux : contrats administratifs, travaux publics, opérations de finances publiques sont, on l'a vu en détail, affaires d'administration.

Les termes d'opérations administratives constituent donc à la fois un groupe qui a une existence de fait, et une catégorie doctrinale, groupe et catégorie auxquels la jurisprudence attribue un caractère administratif, sans admettre expressément qu'ils soient un critère de compétence indépendant. La jurisprudence préfère se servir de plusieurs autres procédés que l'on rencontre souvent mêlés les uns aux autres.

268. I. — *La jurisprudence use du biais de l'acte administratif* (nos 68-69, 81, 88-92, 98-99, 106, 121, 124, 126, 148, 151, 159, 164).

À l'origine de l'opération se trouve une décision de l'autorité compétente pour ordonner les travaux, liquider la dépense, etc... Il suffit de rattacher l'ensemble de l'affaire à cet acte pour se retrouver en terrain solide et pouvoir déclarer la compétence administrative. C'est à ce procédé d'extension de la notion d'acte administratif qu'il a été fait allusion au chapitre précédent. Il a été poussé à l'extrême par la Cour de cassation. Celle-ci a fait des efforts, parfois laborieux, pour rattacher une affaire dont la nature était de toute évidence administrative à un acte administratif difficile à découvrir (Cass. civ. 21 mars 1814, Gramont, Rép. alph. Dalloz. V^o *Compétence administrative*, n^o 122, p. 468, note 1).

Le *pouvoir d'attraction* de l'acte administratif exercera son effet en matière de contrats passés par les collectivités publiques (nos 124-126); ou plus généralement à propos de toutes les opé-

1. Cass. civ. cassant, 1^{er} brumaire an VIII, Robequin, Sirey chr. t. I-1-262.

2. Cf. Hauriou, *Précis*, 12^e éd. 1933 : « Derrière la façade des décisions exécutoires, il y a des opérations administratives qui s'accomplissent. » (p. 458).

rations administratives. Outre l'arrêt Breuillard de la Cour de cassation cité en tête, on peut signaler :

Civ. 21 nov. 1808, Paris, Sir. chr. t. II-1-605.

Civ. 12 mai 1824, Caqueray, Sir. chr. t. VII-1-459.

C. E. conflit, Matignon, 14 août 1830 (9446), Lebon p. 358.

269. II. — *La jurisprudence se contente de la référence à une loi de compétence.*

Un second procédé de la jurisprudence consiste à se référer à un texte législatif qui fixe la juridiction compétente. Pour les travaux publics, on invoque la loi de l'an VIII, pour les impôts, on s'appuie sur la loi qui a établi la contribution :

C. E. conflit, Ritz, 19 mars 1813, R. & L.-I-470/471.

C. E. Petiniaud, 15 mars 1826, Lebon p. 163.

Le procédé est on ne peut plus correct; il semble écarter toute difficulté. C'est en réalité une solution de facilité qui a ouvert la porte à des discussions.

On sait que la jurisprudence distingue la compétence administrative par nature de la compétence administrative par attribution de la loi (nos 55-56). Les tenants de la théorie des actes de gestion et d'autorité ont eu tendance¹, en s'emparant de cette distinction, à considérer les nombreuses opérations administratives attribuées par la loi aux tribunaux administratifs comme étant — à cause même de l'attribution législative — de nature judiciaire. C'était oublier que contentieux administratif par nature et par attribution de la loi ne sont pas forcément exclusifs l'un de l'autre. Le nombre même des lois d'attribution de compétence eût dû montrer qu'elles ne sont pas autant d'exceptions au principe général de compétence, mais qu'elles en sont au contraire une application². Les tribunaux l'ont souvent bien compris, qui ne se contentèrent pas toujours d'une référence pure et simple à la loi.

270. III. — *Mais les juridictions ne se satisfont pas toujours de ce procédé de référence.* Quelques fois, elles ne considèrent la loi de compétence que comme une application d'un principe plus général (Civ. 18 fructidor an XI, Boulllyer, Sir. chr. t. I-1-860, n° 95). D'autres fois, elles affirmeront la compétence sans s'embarrasser dans leurs motifs d'une référence à la loi (C. E., conflit, Pons, 17 janv. 1814 (1592), R. & L.-I-495).

1. Cf. les observations de Duguît, *Traité*, 3^e éd., § 55, t. III, p. 37 et sq. et les développements d'Hauriou, *Précis*, 12^e éd. 1933, p. 459 note (89) sur l'existence d'un contentieux par nature déterminé par « l'opération administrative. »

2. Cf. Waline, *Manuel*, 3^e éd. 1945, p. 50-52.

Elles admettent donc l'existence d'opérations entraînant par elles-mêmes la compétence administrative. C'est à l'occasion des opérations d'intérêt national que les tribunaux ont pu faire application de cette idée. Ces opérations constituent par elles-mêmes un obstacle à la compétence judiciaire. (n^{os} 143 à 165, 200, 208, 246-248; adde 69-71).

L'affaire est administrative à raison de la *matière*.

C. E. conflit, Gódard, 23 août 1801, R. & L.-I-6.

Civ. 12 mai 1824, Caqueray, Sir. chr. tome VII-1-459.

271. IV. — *La notion de service public*. (V. n^{os} 90-92. C. E. conflit, Simon, 23 avril 1807 (91), R. & L.-I-81/82).

C'est au même groupe que se rattache le critère fondé sur cette institution de droit administratif qu'est le service public, ou plutôt, que se serait rattaché le service public si la jurisprudence s'était servie de ce critère.

Le service public était prêt à jouer son rôle, puisque sa définition existait déjà. Mais alors que la distinction des actes d'autorité et de gestion, déjà en puissance à cette époque, s'est épanouie assez rapidement, le service public s'est révélé comme un embryon inutile dont le développement ne s'est affirmé que trois quarts de siècle plus tard.

SECTION II

OPÉRATIONS PRIVÉES OU MOYENS DE DROIT PRIVÉ

N^{os} 196 à 250.

C. E. conflit, commune de Brye, 14 août 1822 (5460), Lebon 1822-II-187.

272. Face aux opérations administratives existent des opérations privées régies par les Codes et dont usent les particuliers. Mais si l'opération administrative avait quelque peine à trouver une forme juridique, il n'en est pas de même de l'opération privée. Le Code civil ou le Code de commerce mettent à la disposition des particuliers toute une série d'institutions bien connues, soigneusement cataloguées par les juristes, et dont l'origine plonge dans un passé lointain. L'usage de ces institutions, de ces *moyens de droit privé*, suffit à réserver l'affaire aux tribunaux judiciaires.

Ici encore, comme à la section précédente, l'opération pourrait se ramener à l'acte de droit privé qui la détermine, à la règle de droit applicable. Elle le pourrait même bien plus aisément. Mais la jurisprudence effectue la distinction entre la règle de droit applicable et le moyen invoqué (Voir n° 196).

Il suffit d'invoquer de tels moyens pour écarter systématiquement la compétence administrative, à moins d'un intérêt tout à fait exceptionnel de l'État, tel que celui qui existe pour les successions d'émigrés (n°s 247-248). Les contemporains avaient été frappés par cette exception et s'en plaignaient volontiers. L'application de ce principe s'est retrouvée à l'occasion des diverses matières examinées au cours de la deuxième partie. Rappelons-en quelques-unes succinctement.

Questions d'état :

C. E. conflit Braccini, 16 mars 1828, Lebon p. 241.

Propriété :

C. E. Larraton, 29 mars 1827, Lebon p. 208.

Droit des obligations :

C. E. Solaro-Dubourg, 15 nov. 1810, R. & L.-I-244.

Successions :

(Testament) C. E. Pertuiset, 17 juin 1818 (3018), R. & L.-III-367.

(Partage) C. E. conflit, Héritiers de Bigu, 26 oct. 1828, Lebon p. 725.

Comme pour les opérations administratives, on se trouve en présence d'une « matière » qui est, cette fois, judiciaire. La nature de la contestation entraîne la compétence. C'est ce qu'il faut examiner maintenant.

CHAPITRE V

LE CRITERE RÉEL DE LA NATURE DE LA CONTESTATION

273. En cherchant à appuyer ses décisions sur des raisons sérieuses, la jurisprudence fut amenée à prendre en considération la nature du litige.

C'est ce qui explique l'appel à des notions fort abstraites qui, en confirmant les lois de compétence, leur donnent une justification doctrinale, ou qui, en l'absence d'un texte, font rentrer la décision d'espèce dans le cadre d'un système général de détermination des compétences. Le siècle des philosophes était tout juste achevé, laissant son empreinte sur les esprits de l'époque : l'appel à la notion d'*évidence* et à la *raison* est typique de cet état d'esprit. C. E. conflit, Fajon, 24 mai 1805, R. & L.-I-33 (n° 134 : raison). Cass. civ., 18 fructidor an XI, Boulllyer, Sir. chr. t. I-1-860 (n° 95 : évidence).

Pour déterminer cette compétence au nom de la raison ou de l'évidence, on peut, soit envisager la fin poursuivie par l'action du plaideur, soit considérer la matière dans laquelle cette action se déroule.

I. — LE BUT POURSUIVI

274. Le tribunal recherche si c'est l'intérêt général ou l'intérêt privé qui est poursuivi. Si, dans une opération, la collectivité publique agit pour l'utilité publique, pour la jouissance publique, l'affaire passera devant une juridiction administrative.

C. E. Ville de Marseille, 7 févr. 1809, R. & L.-I-165 (voir n° 127).

Mais on s'est rendu compte alors que l'Administration pouvait agir dans un but patrimonial, à l'instar d'un particulier. Voilà l'origine de théories qui naîtront plus tard. A côté de la gestion publique, apparaît la gestion privée (Hauriou). A côté des actes de puissance publique, on décèle des actes de gestion (Laferrière). Mieux encore : l'Administration pourra, à son gré, recourir ou renoncer aux moyens exorbitants du droit commun,

choisissant ainsi d'avance la juridiction compétente (C. E., Granits porphyroïdes des Vosges, 31 juill. 1912, Lebon p. 912). C'est aussi le but d'intérêt général poursuivi qui sera un des facteurs qui permettra de reconnaître à une institution le caractère de Service public. En ce sens déjà : C.E. conflit, Simon, 23 avril 1807 (91), R. & L.-I-81/82. On s'avise ainsi que l'action administrative et l'action privée diffèrent par leur nature.

La nature de l'affaire joue donc un rôle fondamental dans la détermination des compétences; la jurisprudence l'affirme sans ambiguïté (voir n° 55).

C. E. Moye, 11 janv. 1808 (200), R. & L.-I-109;

C. E. conflit, Leroux, 11 févr. 1820 (3654), R. & L.-II-646/647;

C. E. Ville de Dunkerque, 2 sept. 1829, Lebon p. 377.

II. — MATIÈRE ADMINISTRATIVE ET MATIÈRE JUDICIAIRE

275. Différant par leur but et leur nature, l'action de l'Administration et celle des particuliers se meuvent dans des domaines distincts. Il apparaît ainsi qu'il y a des matières proprement judiciaires et d'autres qui sont administratives.

Matières judiciaires :

C. E., Cheffontaine, 7 août 1816, R. & L.-II-98.

C. E., Deutsche, 25 févr. 1818, R. & L.-II-321.

Matières administratives :

C. E. conflit, Godard, 23 août 1801, R. & L.-I-6.

Cass. civ. 12 mai 1824, de Caqueray, Sir. chr. t. VII-1-459.

La nature de la contestation détermine ainsi la branche de droit à laquelle elle doit appartenir.

Car c'est aux tribunaux judiciaires seuls qu'il appartient d'appliquer le droit civil (nos 195 et 202), à l'exclusion des juridictions administratives. Le domaine du droit privé est celui de la compétence judiciaire.

Mais si les tribunaux judiciaires appliquent le droit privé, quel droit appliquer devant les tribunaux administratifs? Aux moyens de droit privé, des moyens de droit public vont-ils répondre?

Un certain déséquilibre apparaît ici. En face des massifs bien ordonnés du droit civil, en face des tribunaux dont l'organisation est connue, se dresse un ensemble plein d'inconnues, sinon d'incohérence, s'élèvent des organismes dont les fonctions de juridictions sont contestées. La méfiance même dont on entoure le droit administratif voile le caractère de discipline juridique déjà presque normalement constituée qu'est le sien.

Les scrupules à lui accorder la place d'une branche de droit régulière, ne vont-ils pas sans renforcer son caractère exorbitant du droit commun? L'interdiction pour les juridictions administratives d'user des moyens de droit privé — ce qui aurait atténué la « virulence » qu'on lui reprochait — a condamné le Conseil d'État à se constituer un corps de droit original et autonome, le droit administratif, qui se développera en face du vieux droit privé. C'est ce droit qui s'appliquera quand la nature de l'affaire étant administrative, le litige sera porté devant les juridictions administratives.

CHAPITRE VI

LE PROBLÈME DE L'ÉVOLUTION DES CRITÈRES DE COMPÉTENCE DE 1800 A 1830

276. Il reste à dire un mot d'un sujet qui n'a pas encore été abordé, celui de l'évolution des critères de compétence de 1800 à 1830.

a) On aurait pu croire que les bouleversements politiques eussent entraîné de profonds changements, illustrés par l'opposition entre le régime napoléonien et le règne de Charles X.

A première vue, il semble en effet que le Conseil d'État ait sacrifié aux modes du jour. La brutalité et la brièveté des décisions du Consulat¹ font place, sous la Restauration, à des arrêts dont les termes sont volontiers empreints d'archaïsme².

Cet aspect des choses est superficiel. On peut d'abord trouver, même sous Louis XVIII, tel arrêt non motivé³. Mais surtout, les à-coups qui se font ressentir n'influent guère sur les critères de compétence eux-mêmes. Ils exercent seulement leurs effets sur l'interprétation qu'on peut en donner, en déplaçant peut-être la frontière qui sépare les domaines administratif et judiciaire.

b) Il est par suite extrêmement difficile de déceler une évolution.

Les premières années du siècle se marquent par des flottements caractéristiques qui affectent la jurisprudence du Conseil d'État⁴ comme celle de la Cour de cassation⁵.

L'Empire et la Restauration manifestent avec continuité les progrès accomplis, bien plus par un affermissement des moyens

1. C. E. conflit, Labrousse-Brognac, 18 nov. 1801, R. & L.-I-8/9, cité au n° 32.

2. C. E. Leveil, 12 avril 1829, Lebon, p. 135, voir au n° III.

Adde : C. E. 6 nov. 1817, R. & L.-II-288 : « Vu la requête à nous présentée par notre cousin le duc de Bourbon et M^{me} la Princesse de Bourbon-Condé, sa sœur... »

3. C. E. Mourat, 28 nov. 1816, R. & L.-I-126 et la note critique. L'ordonnance refuse sans motifs la mise en jugement d'un garde forestier prévenu d'avoir blessé un particulier d'un coup de feu.

4. C. E. Beauveau, 6 sept. 1800, R. & L.-I-1, cité au n° 206.

5. Cass. civ. 24 vendémiaire an VII, Sir. chr. t. I-1-114, cité au n° 199 en note.

employés que par la substitution d'un procédé à un autre. Dès l'an VIII, la plupart des critères ont fait leur apparition : ils feront l'objet d'une mise au point progressive. Certains ne sont cependant qu'à l'état virtuel : ils disparaîtront bientôt (service public), ou se développeront sous peu (actes de gestion et d'autorité), selon le cas. L'analyse des contrats passés par les communes est une bonne illustration de cette véritable non-évolution des critères de compétence en même temps que de leur richesse latente. Voir nos 125 à 130.

277. (rôle de la doctrine).

c) La jurisprudence aurait besoin d'une nouvelle impulsion. La situation précaire du Conseil explique sans doute cette stagnation. Mais on a l'impression qu'un tel élan n'est possible que si la jurisprudence est divulguée, et que les données en soient ensuite critiquées.

Un choix pourra alors être effectué et ce choix sera en grande partie l'œuvre de la doctrine.

Cette influence de la doctrine apparaît — croyons-nous — en observant certains aspects du comportement respectif de la Cour de cassation et du Conseil d'État.

On peut se demander en effet si l'absence de commissaire du gouvernement devant le Conseil d'État jusqu'à la Monarchie de Juillet n'est pas une des causes du piétinement de la jurisprudence. Devant la Cour de cassation au contraire, le Parquet est amené à développer ses idées ou à systématiser la jurisprudence relative aux questions de compétence. L'influence d'un Merlin est indéniable. De là sans doute, le caractère assez doctrinal que présentent les arrêts de la Cour qui, par contre, sont nettement moins bien rédigés que les arrêts du Conseil¹. La différence entre les décisions des deux juridictions a aussi sa source dans la tradition propre à chacune d'elles : l'une est Cour souveraine, l'autre Conseil du roi.

Il ne faut pas sous-estimer pour autant le rôle du Conseil d'État, car l'aspect doctrinal d'une décision ne suffit pas à conférer à celle-ci sa valeur. On ne peut oublier non plus que le Conseil était en même temps tribunal des conflits et dominait par suite la Cour de cassation en la matière.

Mais on est ainsi amené à se pencher sur l'œuvre des auteurs contemporains de ces arrêts. Ils trouvèrent dans la richesse même des décisions de la jurisprudence, les matériaux d'une synthèse qui, à son tour, servira utilement aux juridictions.

1. En outre, la Cour jugeait toujours en droit ; le Conseil était aussi juge du fait.

TITRE II

SYNTHÈSE DE LA JURISPRUDENCE D'APRÈS LA DOCTRINE¹

INTRODUCTION AU TITRE II

278. Il a paru intéressant d'exposer à côté des données fournies par l'analyse directe de la jurisprudence (titre précédent), celles qui proviennent de l'analyse effectuée par les auteurs. Le but du présent titre est précisément de passer en revue l'œuvre de la doctrine de l'époque sur ce point.

L'exposé se réduit à l'étude de quelques auteurs, se borne à examiner certaines de leurs œuvres — sans s'attacher à suivre l'évolution de leur pensée au cours des éditions successives de leurs ouvrages — et se limite, comme de juste, aux questions de compétence. Nous ne revenons pas sur les développements antérieurs consacrés à la doctrine. Voir Introduction générale n^{os} 13 et 20.

Cette vue cavalière laisse apparaître deux groupes d'auteurs. Le premier est constitué par le trio classique des fondateurs du droit administratif, Macarel, Cormenin et Gérando, qui seront étudiés dans une première division. Le second groupe est celui des théoriciens de la compétence : Locré y trouve place à côté d'Henrion de Pansey. Il fait l'objet de la deuxième division de ce titre.

1. Cf. le cours de doctorat (droit et contentieux administratifs) souvent cité de J. Laferrière (Paris 1940-1941).

PREMIÈRE DIVISION

**LES FONDATEURS
DU DROIT ADMINISTRATIF**

CHAPITRE PREMIER

MACAREL

279. (préambule).

Le premier auteur qui retiendra notre attention est Macarel (1790-1851). Praticien du droit administratif, il fut avocat aux conseils et fondateur du recueil *Lebon* (v. n° 19).

Ce n'est qu'ultérieurement (1842-1849) qu'il occupera la chaire de droit administratif à la Faculté de Droit de Paris. Il sera encore Conseiller d'État, outre d'autres fonctions publiques dont il fut titulaire.

Il est l'auteur d'*Éléments de jurisprudence administrative extraits des décisions rendues par le Conseil d'État en matière contentieuse*, premier ouvrage paru sur la matière (2 volumes, 1818), ainsi que *Des tribunaux administratifs ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative* (1828).

A. — L'APPORT DE MACAREL

280. Macarel a eu le double mérite de mettre la jurisprudence à sa vraie place et de souligner l'équilibre qui existe entre les ordres judiciaire et administratif.

Il n'hésite pas à affirmer que « la jurisprudence offre plus de secours que la législation ». (*Des tribunaux administratifs*, 1828, n° 31.) Il insiste sur le rôle primordial du Conseil dans la distribution des compétences; on se rappelle qu'il a écrit que là « consiste à proprement parler, presque toute la jurisprudence du Conseil d'État. » (*Éléments*, 1818, t. I, p. 2).

Il a eu d'autre part la notion d'un équilibre entre les domaines judiciaire et administratif. C'est là une opinion rarement admise par les contemporains et même par les historiens. On a vu pour-

tant que — sous certaines exceptions — l'équilibre avait été rapidement atteint. L'opinion de Macarel a un poids particulier, puisqu'elle est émanée d'un avocat à la Cour de cassation et au Conseil d'État appelé à connaître des deux ordres de juridictions.

« Il n'y a plus — dit-il — de juridiction ordinaire d'un côté et de juridiction extraordinaire de l'autre... l'exercice de l'autorité judiciaire a seulement été divisée. » ... « Autrement, il serait tout aussi vrai de dire que les tribunaux civils ou criminels sont, à l'égard des tribunaux administratifs, des tribunaux d'exception, puisque la loi fondamentale n'a pas moins excepté les affaires privées des tribunaux administratifs, qu'elle n'a excepté les affaires administratives du domaine des tribunaux civils ou criminels. » (*Des tribunaux administratifs*, Conclusion, p. 542 et 543).

B. — LA DOCTRINE DE MACAREL EN MATIÈRE DE COMPÉTENCE

281. Pour ce qui est du critère de compétence utilisé, il faut reconnaître que Macarel se borne pratiquement à une énumération des cas qui relèvent du contentieux administratif. Il indique que le Conseil est juge de droits privés en contact avec des droits publics (*Tribunaux administratifs*, p. 502 *in fine*).

Dans son premier ouvrage (*Éléments*, t. I, chap. II, p. 9), il recherche cependant quelles sont les règles générales sur la compétence des tribunaux dans leur rapport avec la juridiction administrative, mais il tend à abandonner l'énoncé des principes pour tomber dans l'énumération de cas particuliers. Voici ce qu'il écrit :

« 1. Généralement, toutes les questions de propriété, même lorsque l'État y est intéressé, sont du ressort des tribunaux. »

« L'exception pour les ventes des biens nationaux est restreinte dans des bornes étroites... »

« Aux tribunaux appartient exclusivement le pouvoir de connaître des questions d'état et de toutes celles qui trouvent leur solution dans des titres, dans des contrats privés ou dans le droit commun... »

« 5. Les tribunaux ne doivent pas se déclarer incompétents lorsque la question portée devant eux est véritablement judiciaire. » L'auteur donne alors un exemple d'une contestation de nature judiciaire. « Ainsi, lorsque à l'occasion d'une vente de biens nationaux, il s'élève une question de servitude, que

cette question ne peut être résolue, à cause du silence de l'acte, que par des titres anciens, la possession ou les maximes du droit civil, les tribunaux doivent passer outre sur le déclinaire... » En effet, précisera l'auteur (p. 46, n° 124), « le Conseil d'État ne peut examiner et apprécier les titres, les contrats, les questions de propriété... » Macarel relève d'autre part l'incompétence des tribunaux pour tout ce qui touche à l'interprétation des actes administratifs « alors même que la contestation n'aurait, au fond, pour objet, que des intérêts privés » (p. 12, point 9).

On a reconnu tous les maîtres mots de la compétence.

Mais ce sont aussi presque les seuls passages où l'auteur réussit à s'élever au-dessus des cas d'espèce dont ses ouvrages sont, malgré tout, un catalogue.

En résumé, on observe d'abord que Macarel a justement insisté sur le rôle prépondérant de la jurisprudence dans la détermination des compétences. Il a mis l'accent sur les faits peu connus qu'étaient la tâche créatrice de la jurisprudence et l'existence réelle de deux ordres juridictionnels. On note ensuite qu'il a transcrit fidèlement les conclusions jurisprudentielles en la matière. Il est bien représentatif des auteurs de la *période de divulgation*, suivant la dénomination d'Hauriou (*Répertoire Béquet*, t. XIV, V^o *Droit Administratif*, chap. III).

CHAPITRE II

CORMENIN ¹

A. — GÉNÉRALITÉS

282. A côté, ou plutôt au-dessus de Macarel, on place un homme étonnamment doué, à la fois polémiste de grand talent et « homme du contentieux » s'il en fut : Cormenin (1788-1868). Rapporteur d'innombrables arrêts, comme on a pu le constater, il est à juste titre considéré comme un des fondateurs du droit administratif. On ne retiendra ici de son œuvre que ses *Questions de Droit administratif* publiées à partir de 1822, et plus spécialement la troisième édition de cet ouvrage formant deux volumes parus en 1826. Les *Questions* constituent un livre remarquablement méthodique. Chaque chapitre expose avec netteté et rigueur : 1. la législation sur la matière traitée; 2. les principes de la jurisprudence et les conséquences logiques qui en découlent. Il a usé de la méthode qu'Aubry et Rau appliquèrent à l'étude du droit civil, la jurisprudence tenant ici la place de la loi. Car dès 1818, et comme Macarel, il a mis l'accent sur l'importance de la jurisprudence qui « a partout expliqué, commenté, remplacé la loi » (*du Conseil d'État*); 3. la bibliographie.

Si son ouvrage fait une place exceptionnelle aux questions de compétence, il n'en est pas moins un répertoire qui comporte peu de développements consacrés aux principes; il aimera mieux — par exemple — détailler trente-huit cas de compétence judiciaire en matière de domaines nationaux. Il reste qu'il résume fidèlement la jurisprudence, et on retrouve dans son ouvrage les têtes de chapitres de l'analyse que nous avons effectuée dans les deux premières parties.

B. — EXPOSÉ DES PRINCIPES DE COMPÉTENCE D'APRÈS CORMENIN

283. Il cherche cependant à tracer les limites de la compétence entre les deux ordres de juridictions (t. I, titre II, chap. IV et V, p. 197 et suivantes).

1. V. R. de Lacharrière, *Cormenin*.

Il part d'une distinction entre la justice déléguée et la justice retenue, qui nous paraît bien formelle, aujourd'hui qu'elle a disparu.

« De cette distinction, il suit :

« I. Que toutes les questions d'état, de propriété et de titres privés étant du ressort de la justice déléguée, et par conséquent, des tribunaux, ne peuvent être du ressort de la justice retenue et, par conséquent, du Conseil d'État. »

Quant au Conseil d'État, il ne peut se mouvoir que dans le « cercle exceptionnel de compétence tracé par les lois. Il ne peut, d'après les titres anciens, la prescription, les maximes et moyens du droit civil, juger les questions d'état, de contrats, de propriété, qui sont du ressort des tribunaux » (p. 202). L'auteur précise dans la note 1 de la page 201 que « ...les entreprises du Conseil sur l'autorité judiciaire n'ont lieu qu'en matière d'émigration, ou de ventes nationales. Ici, la règle de droit et l'ordre des compétences fléchissaient sous la nécessité du motif politique ».

Après avoir tracé la limite de compétence des tribunaux administratifs, il marque celle des tribunaux judiciaires (t. I, p. 211).

« I. — La règle la plus générale et la plus constante est que les tribunaux doivent... s'abstenir de juger des contestations ou des points de contestations réglés précédemment par des actes administratifs... »

« II. — Une seconde règle non moins sûre, c'est que, lorsque la solution de tout ou partie du litige est attachée à la détermination du sens d'un acte émané de l'autorité administrative, les tribunaux doivent renvoyer préalablement les parties devant cette autorité pour faire expliquer, interpréter, modifier ou réformer, s'il y a lieu, ledit acte. »

Il ne dit guère plus.

C. — APPRÉCIATION.

284. Il faut reconnaître que la supériorité généralement attribuée à Cormenin sur ses contemporains n'apparaît guère ici. Les *Éléments* de Macarel, qui datent de 1818, lui sont peut-être même supérieurs sur ce point. En des phrases célèbres, Cormenin avait stigmatisé les entreprises du Conseil d'État sur le domaine des tribunaux judiciaires : « Quant à la justice administrative,... elle ne participe que trop du vice des temps orageux où elle est née qui était l'arbitraire... Alors on recon-

naîtra que la juridiction administrative a eu en France... une quantité d'attributions telles... qu'elle se mêle à presque tous nos intérêts, qu'elle affecte presque toutes nos propriétés et qu'elle touche à presque toutes nos personnes. » « La jurisprudence administrative fut travaillée par les caprices du pouvoir. » (*Questions*, 4^e éd. 1837, préface p. VI, IX, XI).

Ces phrases éloquentes datent de la Monarchie de Juillet. Elles portent la marque du polémiste Timon qui se laisse ici entraîner par son talent à des généralisations hâtives et un peu tardives. Ces entreprises, il dira dans le corps de l'ouvrage qu'elles sont fort limitées (v. *supra* n^o précédent). On sait qu'il s'agit du domaine des opérations d'intérêt national. On a eu trop tendance à s'en tenir aux phrases brillantes de la préface et à omettre de se reporter aux développements plus techniques qui suivent.

A côté de Macarel, Cormenin prend donc sa place parmi ceux qui ont su mettre de l'ordre dans l'exposé du droit administratif. Mais en ce qui concerne le problème spécial de la compétence, sa situation est moins éminente qu'on n'aurait pu le penser, étant donné le talent qui était le sien.

CHAPITRE III

GÉRANDO ¹

A. — LE PROFESSEUR

285. La triade des fondateurs se compose enfin du baron de Gérando (1772-1842). Quoique au cours de sa carrière, il ait lui aussi appartenu à l'Administration, c'est surtout le professeur de droit administratif qui apparaît dans son livre. L'auteur des *Institutes du droit administratif français ou éléments du Code administratif réunis et mis en ordre* (4 volumes 1829-1830), qui se défend de faire œuvre de doctrine, a cherché à écrire un manuel destiné aux étudiants et à dresser pour eux un tableau fidèle du droit positif.

C'est parce qu'il est professeur qu'il use de précautions que dédaignèrent Cormenin ou Macarel, mais qui s'avèrent ici nécessaires vis-à-vis de son collègue, titulaire de la chaire de Code civil.

Gérando s'est donc « interdit de faire entrer dans son Code les maximes qui ne s'appuient encore que sur la jurisprudence seule. Les résumés de la jurisprudence appartiennent aux commentaires; ils ne doivent point se confondre avec le texte des règles positives. On peut en tirer d'utiles exemples dans l'enseignement; il serait dangereux de leur faire accorder un degré d'autorité qui les érigeât en règles positives. » (t. I, p. 7). Les civilistes emploieront le même langage... cent ans plus tard.

Ayant couvert ses développements du voile de l'orthodoxie, il n'en sera que plus à l'aise pour s'appuyer sur la jurisprudence, dont il résumera les conclusions sous le nom d'« aphorismes ».

C'est au tome I qu'il est traité des principes. Voici comment Gérando pose et résout le problème de la compétence.

B. — L'OPINION DE GÉRANDO SUR LA COMPÉTENCE

286. a) Il commence par distinguer le droit administratif du droit commun, distinction d'où découlera la séparation des compétences (t. I, p. 63 et suivantes).

1. V. Berlia : *Gérando*.

« V. — Le droit administratif se sépare essentiellement du droit commun, soit civil, soit criminel. Ses limites s'arrêtent là où commence l'application des règles du droit commun, soit aux propriétés, soit aux personnes.

« VI. — Réciproquement, c'est d'après des lois spéciales et non d'après les règles du droit commun, que se gouvernent les obligations et les droits réciproques, en ce qui touche les rapports de l'intérêt public à l'intérêt privé.

« VII. — Le droit commun s'exerce entre personnes privées; la société est toujours en cause dans le droit administratif.. »

« X. — Ainsi, l'Administration doit respecter tout ce qui est réglé par le droit commun : les titres de propriété, l'état des personnes, les contrats, les servitudes, les prescriptions, en général les droits acquis et l'autorité de la chose jugée.. »

« XII. — Elle doit se soumettre au droit commun toutes les fois qu'elle se comporte comme une personne privée.. »

« XIV. — Elle y recourt pour achever ses propres opérations lorsqu'elles donnent ouverture à des indemnités. »

b) L'auteur cherche ensuite à définir la place du contentieux administratif qui peut « naître de la nature des choses », ou résulter « des dispositions expresses des lois » (t. I, p. 93 et suivantes), mais dans lequel « la société se trouve toujours en cause » (LIX). Bien entendu, « pour que le litige conserve le caractère du contentieux administratif, il est nécessaire que la réclamation ne se fonde sur aucun titre qui appartienne au droit commun » (LXI).

« LXVIII. — Le litige... suppose toujours l'existence préalable d'un acte administratif. Il prend naissance avec la réclamation à laquelle cet acte donne lieu. Ainsi, ce qui n'était à l'origine qu'une simple opération de l'Administration active, se transforme en contentieux administratif à l'occasion du préjudice qu'en ressent ou prétend recevoir celui qui réclame. »

c) Enfin, dans une section capitale, Gérando précise les rapports de l'autorité administrative avec la judiciaire, et fixe « les règles générales de compétences réciproques » en énonçant des « propositions qui renferment la jurisprudence constante » du Conseil d'État et de la Cour de cassation (t. I, p. 108 et suivantes, spécialement les aphorismes XC et suivants).

Gérando indique qu'il existe un « petit nombre de règles principales » en vertu desquelles « l'autorité judiciaire s'interdit » d'après la Cour de cassation :

« de mettre obstacle à l'accomplissement d'une opération administrative, d'en apprécier le mérite, d'interpréter un acte admi-

nistratif en tant que cette interprétation ne découle pas des règles du droit commun, et ne peut être obtenue que dans le point de vue administratif;

« de porter elle-même des règlements d'ordre public, de réformer, modifier, censurer, ou interpréter les règlements portés par l'Administration publique; de citer devant elle un agent de l'Administration à raison de l'exercice de ses fonctions, sans une autorisation préalable. »

De son côté (XCII), « l'Administration s'interdit de s'immiscer :

« 1. Dans les questions de propriété, de servitude, d'usage de baux, de bornage;

« 2. Relativement aux personnes, dans les questions d'état ou de domicile;

« 3. Dans celles qui s'agissent seulement entre particuliers pour intérêts purement privés;

« 4. Dans l'appréciation des titres qui appartiennent au droit commun, comme succession, possession, usages anciens, prescription, conventions écrites ou verbales, transactions, subrogations, actes de société, mandats, procurations, endossements d'effets de commerce, revendications et, en général, titres privés. »

Le droit criminel est aussi domaine interdit à l'Administration. Tels sont les principes puisés dans la jurisprudence du Conseil.

L'auteur termine par une section intitulée de l'harmonie des deux autorités (tome I, p. 115, XCIV), dans laquelle il montre qu'il y a de nombreux points de contact entre les deux ordres, qui ne sont pas forcément autant de points de friction.

« ...Dans des questions complexes et divisibles, chacune (des autorités) tour à tour, ou suspendant ses propres décisions, ou les limitant, tantôt renvoie à l'autre la question préjudicielle qui doit être préalablement vidée, tantôt réserve les droits sur lesquels l'autre doit ultérieurement statuer.

« Elles s'interrogent ainsi en quelque sorte l'une l'autre, et se répondent. Elles attendent ou acceptent tour à tour leur mutuel concours. »

C. — APPRÉCIATION

287. On est obligé de reconnaître que, des trois auteurs, Gérando est celui qui, de beaucoup, a le mieux dominé la question de compétence. On a coutume cependant sur les autres chapitres du droit administratif de le placer en queue.

Libéré de la pratique quotidienne, obligé d'exposer à des étudiants formés à la discipline du droit romain et du code civil, les règles d'un droit inconnu, il a su s'élever jusqu'aux principes. Il fait partie du groupe des « divulgateurs » et il a réussi sur le point particulier de la compétence à mettre en ordre les faits, non seulement de façon généralement exacte, mais encore de manière intelligente.

On a pu relever chez lui la trace de la distinction des actes d'autorité et de gestion, quand il énonçait la règle en vertu de laquelle l'Administration doit se soumettre au droit commun, quand elle se comporte comme une personne privée (*supra* n° 286 a), aph. XII).

Cela nous amène à étudier la doctrine des véritables théoriciens de la compétence.

DEUXIÈME DIVISION

LES THÉORICIENS DE LA COMPÉTENCE

PRÉAMBULE

288. Si les fondateurs du droit administratif ont fait un bel effort de mise en ordre et de divulgation du contentieux, ils n'ont pas, à proprement parler, réussi à mettre sur pied une théorie cohérente de la compétence administrative et judiciaire. D'autres auteurs ont été plus loin dans ce domaine.

On ne parlera pas de Merlin (1754-1838) dont le témoignage a été souvent invoqué (Rolland, *Précis de Droit administratif*, 9^e éd. 1947, n^o 324, p. 291, et surtout Berthelemy, *Traité de Droit administratif*, 13^e éd. 1933, p. 23 note 1). Nous ne songeons pas à nier l'influence de ce membre éminent du Parquet de la Cour de cassation. Mais les recherches sont difficiles dans ses œuvres et les conclusions les plus nettes que nous ayons trouvées sur la question — qui se sont révélées être celles-là mêmes que cite Berthelemy — quoique pleines d'idées, n'ont pas paru décisives. (V. *supra* n^o 142, adde n^o 242).

Henrion de Pansey (1742-1829) est considéré comme le premier auteur qui ait été capable de bâtir une théorie d'ensemble, reprise et développée plus tard par Édouard Laferrière, Aucoc, Ducrocq et Berthelemy, et adoptée par la jurisprudence. On verra que son œuvre présente effectivement de l'intérêt (chapitre II).

Mais, dès le premier Empire, un homme éminent avait, en quelques pages, posé le problème de la compétence administrative, et proposé des solutions empreintes d'une concision et d'une hauteur de vue que l'on ne retrouvera qu'avec les grands maîtres du droit public de la III^e République. Il s'agit de Loqué (1758-1840). C'est à ce précurseur que sera consacré le premier chapitre de cette seconde division.

On aura sans doute remarqué que ces auteurs originaux sont d'une génération plus ancienne que ceux étudiés précédemment. Loqué est né quatorze ans avant Gérando, Merlin trente-quatre ans avant Cormenin, Henrion de Pansey quarante-huit ans avant Macarel. Sans doute les bouleversements de la Révolu-

tion avaient-ils apporté à leur esprit, formé sous l'ancien régime, la souplesse nécessaire. Leur maturité leur donna le recul voulu pour apprécier la valeur des institutions qui se succédèrent au long de leur existence. Avant d'être un auteur fécond de l'Empire et de la Restauration, Merlin ne fut-il pas un grand spécialiste de l'ancien droit? Sans doute, la diversité juridique de l'ancien régime les prédisposait à accepter la dualité du droit public et du droit privé, et à rechercher les solutions qui puissent mettre fin aux conflits de compétence.

CHAPITRE I

LOCRÉ

289. (préambule).

J. G. Locré, baron de Boissy, l'auteur de l'Esprit du Code Napoléon, a laissé sur le Conseil d'État, dont il fut Secrétaire général, un petit livre clair et méthodique. L'exemplaire en notre possession porte la date de 1807 et forme le tome I d'un répertoire général intitulé *Législation et Jurisprudence françaises*.

Les développements consacrés par Locré à la compétence ont leur siège dans le Livre III, au chapitre V intitulé « de la Commission du Contentieux » (p. 165 et suivantes).

Devant l'insuffisance des lois, l'auteur cherche quels principes peuvent servir de guide dans la détermination des compétences. Mais, dominant le problème, l'auteur est amené à poser les fondements de la séparation entre le droit public et le droit privé (§ 1), avant de procéder à la recherche des critères de compétence utilisés pour distribuer les affaires entre le Conseil d'État et les tribunaux judiciaires (§ 2). Ajoutons, en passant, qu'il expose avec précision la distinction entre le « pouvoir d'administrer et le pouvoir de juger administrativement » (p. 169-170), sauf à avoir une conception assez personnelle du contentieux, quand il tente de partager les affaires entre l'Administration active et la commission du contentieux (p. 186-188), conception sur laquelle on reviendra.

§ 1.

DROIT PRIVÉ ET DROIT PUBLIC OU SÉPARATION DES JUSTICES (p. 166-169)

290. La séparation des autorités judiciaires et administratives ou, comme dit Locré en avance sur son temps, la séparation des justices, a sa cause dans les principes différents sur lesquels reposent le droit privé et le droit public. La prééminence de l'intérêt public sur l'intérêt privé est de l'« essence du

droit public ». « Au contraire, le principe des lois qui forment le droit civil ou privé est que l'on ne doit pas s'arrêter à considérer de qui l'intérêt se trouvera blessé par l'application des lois et les décisions de la justice. Ce principe, si opposé à l'autre, est cependant de l'essence du droit privé. »

La prééminence de l'intérêt général, ainsi que des considérations techniques conduisent à organiser en conséquence deux ordres de justice : « Ceci posé, on conçoit que là où la raison d'État et l'autorité du droit civil se rencontrent, il devient indispensable de les combiner ensemble et de les tempérer l'une par l'autre; et alors on ne peut confier la décision de ces procès aux tribunaux ordinaires. Indépendamment de ce que ces tribunaux sont trop loin pour apercevoir la raison d'État, quand ils l'entreverraient, ils se trouveraient entraînés, sans s'en douter, vers le principe du droit civil, auquel ils sont plus accoutumés. Ils ne pourraient même pas s'en dispenser; car il est de leur devoir de se conformer scrupuleusement aux règles que la loi civile leur donne. »

« Il est donc devenu nécessaire d'instituer une justice administrative qui, ayant plus de latitude, puisse tout balancer, former un droit mixte des règles du droit public et de celles du droit privé, et faire prévaloir, au besoin, l'équité et l'intérêt de l'État, qui est l'intérêt de tous, sur des dispositions inflexibles et plus étroites de la législation positive. »

§ 2.

COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE ET COMPÉTENCE JUDICIAIRE

291. Les principes différents qui animent le droit public et le droit privé ayant conduit à instituer des tribunaux distincts, à créer des juridictions administratives en face des judiciaires, il convient à présent de rechercher le critère qui permettra d'effectuer un partage correct des affaires entre les deux ordres.

Loché a lumineusement vu le problème et l'a posé en des termes que nous avons transcrits au seuil de notre ouvrage :

« Une affaire contentieuse est du ressort, tantôt de la justice administrative, tantôt de la justice ordinaire.

« L'embarras est de trouver les caractères par lesquels on peut reconnaître à laquelle des deux la connaissance de l'affaire appartient. » (p. 188, § II).

Il reste à voir quelle est la solution proposée par l'auteur. Il résume ainsi son système (p. 190, § III) :

« Une affaire est du contentieux de l'Administration toutes les fois que l'opposition d'intérêts porte sur une obligation ou sur un droit de nature à être régi par les lois civiles, et qui naît du fait de l'Administration. »

A. — LOCRÉ CONDAMNE LE CRITÈRE DE COMPÉTENCE
FONDÉ SUR LA DISTINCTION DES ACTES D'AUTORITÉ
ET DES ACTES DE GESTION

292. Une lecture rapide laisserait cependant penser tout le contraire : on a pu s'y tromper¹.

En effet, Locré expose la distinction entre l'État agissant « par voie de puissance » et le cas où « les corps politiques ne sont plus considérés que comme des personnes morales pour les propriétés mobilières ou immobilières qu'ils possèdent, ainsi que pour les engagements et les contrats qui s'y rapportent ». Mais la première catégorie est écartée du contentieux, ou plus précisément du contentieux par nature que l'auteur distingue du contentieux par détermination de la loi dont il traite ailleurs.

Ajoutons que la seconde catégorie semble bien exclure le contentieux de l'excès de pouvoir. Elle concerne ce qu'on appelle aujourd'hui le contentieux de pleine juridiction et le contentieux judiciaire. Locré établit donc une distinction entre la gestion publique et la gestion privée, devançant sur ce point la doctrine d'Hauriou. « L'activité administrative se manifeste par trois voies : 1^o la voie d'autorité; 2^o la voie de gestion publique; 3^o la voie de gestion privée », écrit Duguit, en exposant la théorie d'Hauriou. C'est aussi celle de Locré. (V. Duguit, *Traité* t. II, 3^e éd. 1928, § 26, p. 352, et t. III, § 55, p. 40. Hauriou, *Précis*, 12^e éd. 1933, p. 727, p. 345 et la note 21).

La distinction des compétences, d'après Locré, ne doit pas être fondée sur une séparation entre l'État-puissance et l'État-personne morale. Il dit encore qu'il ne faut pas chercher le critère « dans la qualité des parties. » « Car, si l'on s'arrêtait à ces indices... on serait obligé aussi d'y porter (devant les tribunaux judiciaires) toutes (les affaires) où l'État est partie, puisque nous sommes dans l'hypothèse où l'État n'est plus considéré que comme un particulier. »

1. Cf. Berthelemy, *Traité*, 13^e éd. 1933, p. 1099 note 1.

B. — LOCRÉ ESTIME « QU'ON DOIT SE RÉGLER
D'APRÈS L'ORIGINE DE L'INTÉRÊT EN LITIGE. » (p. 189).

293. « Lorsque l'obligation ou le droit quelconque sur lequel il y a litige, naît de l'administration privée du patrimoine de l'État, l'affaire est de la juridiction des tribunaux ordinaires ». L'auteur cite en exemple les successions vacantes et fait mention, ailleurs, de l'état des personnes (p. 180-181 en note).

« Au contraire, lorsque l'obligation ou le droit a sa source dans l'administration publique, l'affaire me paraît appartenir à la justice administrative. C'est ainsi qu'un fournisseur dont la créance dérive d'un contrat de vente, contrat de sa nature soumis au droit privé, est jugé administrativement ; c'est ainsi encore que celui qui, conformément au droit civil, répète des dommages-intérêts pour le tort qu'il éprouve par la démolition de sa maison, opérée pour l'utilité publique, plaide devant la justice administrative ¹. »

* * *

294. (conclusion).

Locré, par sa distinction entre la gestion publique et la gestion privée, apporte une explication particulièrement ingénieuse de la séparation des compétences, telle qu'elle était pratiquée par la jurisprudence. Sa théorie eût mérité d'être approfondie et appliquée consciemment par les juridictions. Mais la Restauration, par sa méfiance à l'égard du Conseil, a empêché celui-ci de créer, dès cette époque, ce droit mixte des règles du droit public et du droit privé, ce droit d'équité dont parle Locré, en reléguant le droit administratif dans un domaine étroit où il acquerra un caractère spécifique qui l'opposera longtemps au droit privé.

Locré prend une place éminente parmi les théoriciens du droit public. Malgré les faiblesses de certaines de ses opinions qu'un examen approfondi de son œuvre ferait ressortir, il démontre que la « doctrine » du droit administratif moderne a de lointains précurseurs qui ne furent pas sans mérite.

1. Écrit avant la loi du 8 mars 1810.

CHAPITRE II

HENRION DE PANSEY

295. Ce haut magistrat de la Cour de Cassation est considéré comme le premier auteur ayant esquissé la théorie des actes d'autorité et de gestion.

La première édition de *L'Autorité judiciaire en France* date de 1810. Nous avons consulté la troisième édition dont les deux volumes ont été publiés en 1827. Tout comme Locré — mais dans un cadre plus vaste conforme à l'objet de son ouvrage — Henrion de Pansey recherche quelles sont les matières qui, par leur nature, entrent dans la compétence administrative. Les développements essentiels trouvent leur place au tome II, chapitre XLI, p. 314 et suivantes.

§ 1.

EXPOSÉ DE LA DOCTRINE D'HENRION DE PANSEY

296. Le domaine de la compétence administrative est le suivant, d'après Henrion de Pansey. En font partie d'abord les contestations qui naissent de l'application des actes qu'exige l'action du gouvernement, en particulier les « oppositions » aux ordonnances royales et aux arrêtés ministériels « froissant des intérêts ». L'auteur en profite pour s'élever contre l'extension donnée à la notion d'acte administratif (p. 351) : c'est une clause de style à l'époque.

Appartient ensuite au contentieux administratif la liquidation de toute créance contre le gouvernement. Créance est entendue au sens large et s'applique aux demandes de ceux qui ont agi, négocié, en un mot, travaillé de quelque manière que ce soit pour le gouvernement (p. 323). Les travaux exécutés en régie, l'interprétation des clauses des marchés de fournitures et de travaux publics sont également de compétence administrative.

Mais une condition doit être remplie pour que l'affaire soit du ressort de l'Administration. *Il importe que le gouvernement ait agi en tant que tel*, « comme gouvernement et dans l'intérêt général de la société. Il en serait autrement si la contestation avait

pour objet des droits réels, des prestations foncières ou des immeubles que des actes du gouvernement auraient déclaré faire partie du domaine de l'État et que des particuliers réclameraient comme leur appartenant à titre patrimonial.

« A l'égard de ces droits, de ces prestations et de ces immeubles : que le prince attaque ou qu'il se défende, qu'il agisse pour acquérir ou pour conserver, c'est une question de propriété qu'il s'agit de résoudre, et comme les propriétés particulières ne sont pas moins sous la sauvegarde des lois que les propriétés publiques, les chances dans une lutte de cette espèce, doivent nécessairement être égales.

« D'ailleurs, le prince ne peut opposer à son adversaire que ses titres ou sa possession, c'est-à-dire que des droits qu'il tient de la loi civile. Or, toutes les contestations que règle la loi civile sont du domaine de l'autorité judiciaire : c'est donc aux tribunaux qu'il appartient de statuer sur les questions de cette nature ».

Ce dernier alinéa donne la figure exacte de la jurisprudence : seuls, les tribunaux connaissent des lois civiles. En cherchant la cause de cette règle, Henrion de Pansey amorce sans l'achever la distinction des actes d'autorité et de gestion. A vrai dire, il n'oppose pas l'État souverain ou puissance publique, à l'État agissant comme particulier, mais il dresse contre la compétence administrative le seul obstacle de la propriété ¹.

« La contestation est judiciaire — écrit-il plus loin (p. 364) — toutes les fois qu'il est question de statuer sur les rapports des citoyens entre eux; et elle n'est administrative que lorsqu'il s'agit de prononcer entre des particuliers et le gouvernement agissant non comme propriétaire, mais comme gouvernement. »

C'est par le biais de la propriété que s'introduira la distinction de l'autorité et de la gestion.

§ 2.

PORTÉE DE LA DOCTRINE D'HENRION DE PANSEY

297. Henrion de Pansey semble avoir simplement cherché une formule doctrinale qui puisse expliquer l'incompétence administrative dans le cas particulier de la propriété. On peut

1. Il ajoute (p. 322) que « la sécurité des citoyens est sous la garde des formes judiciaires. »

se demander si — ce faisant — il n'a pas mélangé deux notions dont la jurisprudence se servait (n^{os} 274-275). D'une part, dans l'expression « gouvernement agissant comme gouvernement », apparaît la notion de but poursuivi, ici l'intérêt public. D'autre part, quand l'auteur parle d'État propriétaire, il met l'accent sur une autre notion, celle de matière judiciaire. Il abandonne la notion de but poursuivi qui, dans la logique, devrait être ici l'intérêt privé. Cette distorsion de la pensée n'apparaît pas dans la formule moins recherchée de Macarel citée plus loin. Ce dernier auteur, « positiviste », ne donne aucune allure doctrinale à son expression. La tentative de systématisation n'est donc pas sans maladresse, encore que l'intérêt public conduise à la compétence administrative, et qu'au contraire, la matière judiciaire, en appelant l'application des règles du droit privé, interdise cette même compétence; mais les deux choses ne sont pas sur le même plan. Par ailleurs, quelque importance que revête la question de propriété, elle n'est qu'un aspect du problème. Les successeurs d'Henrion, en introduisant la notion d'acte de gestion, auront une attitude qui pourra mieux se justifier. A moins, encore une fois, qu'Henrion de Pansey ait eu en vue seulement d'affirmer que la propriété était matière judiciaire, sans chercher à lancer une théorie de la compétence. Il se serait alors borné à dire, sans arrière-pensée, ce qu'énonçait Macarel avec plus de simplicité et d'exactitude : « Généralement, toutes les questions de propriété, même lorsque l'État y est intéressé, sont du ressort des tribunaux » (Cf. supra n^o 281).

Ce serait être bien sévère pour un auteur dont l'ouvrage montre le talent. Il a d'ailleurs essayé d'appliquer sa théorie, et dans la mesure où la pratique lui révèle qu'il y a des exceptions aux principes qu'il propose, il parle des usurpations du Conseil d'État. Parmi celles-ci, il cite assez justement les contraventions de grande voirie.

Nous croyons d'une part qu'Henrion de Pansey a formulé une théorie un peu étriquée en fondant la compétence judiciaire essentiellement sur la propriété : il est resté à ce point de vue en deçà de la jurisprudence. Mais d'autre part, en distinguant l'État agissant comme gouvernement de l'État agissant comme propriétaire, il est indubitablement à l'origine de la doctrine de compétence fondée sur la distinction des actes d'autorité et de gestion, doctrine qui pourra se prévaloir des noms de Laferrière, d'Aucoc et de Berthelemy.

CONCLUSION GÉNÉRALE

CONCLUSION GÉNÉRALE

§ 1.

VUE D'ENSEMBLE DES CRITÈRES DE COMPÉTENCE

298. Les solutions apportées de l'an VIII à 1830 aux problèmes de la compétence administrative ou judiciaire peuvent ainsi se résumer :

La nature du litige conduit à faire application, soit du droit privé dont connaissent les tribunaux judiciaires, soit d'un droit administratif en formation qui est du ressort de l'Administration. Pour déterminer commodément la nature de la contestation, on se réfère d'abord à un critérium matériel, celui de l'intérêt en cause, dont le reflet formel est représenté par l'acte en cause. Ce dernier moyen — de beaucoup le plus important en pratique — est à son tour complété : du côté judiciaire, par le critère juridiquement bien élaboré du moyen de droit privé; du côté administratif, par la notion surtout pratique d'opération administrative. Tout à fait accessoirement, on use du procédé commode qui consiste à tenir compte simplement de la qualité des parties au litige.

Il convient d'ajouter qu'à côté de cette compétence par nature existe une compétence par détermination de la loi. Elle ne s'oppose pas forcément à la précédente (travaux publics, contributions directes), mais peut quelques fois conduire à des solutions erratiques (contributions indirectes).

§ 2.

LES PRINCIPES DE LA POLITIQUE JURISPRUDEN-
TIELLE EN MATIÈRE DE COMPÉTENCE

299. L'étude de l'application pratique de la séparation des autorités administratives et judiciaires appelle d'autre part les observations suivantes :

I. — PREMIER PRINCIPE : MULTIPLICITÉ DES CRITÈRES,
MAIS PRÉDOMINANCE DE LA NOTION D'ACTE EN CAUSE.

La jurisprudence a mis sur pied un système plus complexe qu'on ne le pense généralement. Loin d'user d'un moyen unique et partant brutal — l'acte administratif — elle se sert d'une pluralité de procédés dont le jeu permet des solutions beaucoup plus souples et nuancées qu'on ne l'a cru. L'importance, toujours soulignée, de l'acte administratif a masqué d'autres critères qui en sont le fondement, et a caché l'existence parallèle d'autres moyens.

A vrai dire, les juges ne furent pas toujours conscients de la richesse que recélait leur œuvre, ni des possibilités de développement qui y étaient enfermées. La doctrine s'est efforcée de compléter le travail des juridictions sur ce point.

S'il était important de mettre en lumière cette variété, il n'en subsiste pas moins que le critère dominant est celui de l'acte en cause.

L'acte administratif s'oppose ici au titre de droit commun, à la règle de droit privé. Le litige administratif découle de l'acte administratif comme Gérando l'a bien noté (*supra*, III^e partie, n^o 286). Mais cette compétence administrative peut se heurter à un « titre qui appartient au droit commun » suivant les termes du même auteur.

Le juge va jouer sur ces deux notions. Tantôt il mettra l'accent sur la règle de droit privé, sur le titre de droit commun afin d'écarter la compétence administrative, tantôt il recherchera un acte administratif même lointain sur lequel il s'appuiera pour fonder cette même compétence administrative. On est dans le domaine de la politique jurisprudentielle, si typique de la juridiction administrative. Dès cette époque, le Conseil d'État y excelle. En s'inspirant des exigences de la politique il admettra de véritables excroissances du domaine administratif dans la

sphère normalement réservée à la compétence judiciaire : l'émigration en est un exemple.

D'autres fois, au contraire, il fera plier les prétentions de l'Administration devant la nécessité de sauvegarder les droits individuels et en particulier le droit de propriété. Il se dégage cependant dès l'Empire une impression « d'harmonie » des compétences — pour reprendre la juste expression de Gérando — dont il convient à présent de dire un mot.

II. — DEUXIÈME PRINCIPE : ÉQUILIBRE ENTRE LE DOMAINE JUDICIAIRE ET LE DOMAINE ADMINISTRATIF.

300. L'étude fait ressortir de manière frappante l'équilibre entre le domaine judiciaire et le domaine administratif qui existe à partir de l'Empire.

Les querelles politiques, les défaillances du mécanisme de conflit troublèrent superficiellement et apparemment le partage des affaires entre les deux ordres de juridictions. Mais dès que l'on va plus avant dans l'examen de la jurisprudence, on observe une véritable *constance* dans le départ des compétences. La sérénité — ou l'inertie — des tribunaux est à souligner. L'écrasement du judiciaire par l'Administration ou les entreprises des tribunaux sur celle-là sont sans doute de l'époque de la Révolution : les derniers vestiges s'en marquent sous le Consulat. Mais dès l'Empire, l'équilibre est établi, et la Restauration ne lui imprimera que des oscillations peu perceptibles. Le fait est d'autant plus à noter que l'on tendait à considérer, par principe, toute compétence administrative comme usurpatoire. Le Conseil d'État n'en eut que plus de mérite à forger, dans ces conditions, un droit nouveau. Peut-être ce droit doit-il son caractère spécifique à l'exclusive jetée par l'opinion contre lui. Sans cet ostracisme, on peut supposer que, s'inspirant du droit privé, il se serait adouci à son contact, et aurait « formé ce droit mixte des règles du droit public et de celles du droit privé », dont parle Locré.

En 1830, il reste à l'Administration à s'organiser dans son domaine, au droit administratif à se perfectionner. Les justifications de la compétence apparaîtront plus tard avec les grandes théories des actes d'autorité et de gestion, et de service public. Elles permettront de déplacer éventuellement la frontière des deux domaines, ou plutôt de l'adapter aux nécessités nouvelles ou ...à l'encombrement des rôles.

Le droit passe pour être conservateur. A tout le moins, les juridictions le sont assez volontiers. Les tempêtes qui agitent la surface n'entraînent généralement pas de lame de fond. L'opinion se satisfait des vagues, mais l'intérêt profond du pays est sauvegardé.

25 octobre 1948.

Paris, le 27 décembre 1948.

Le Président de thèse :

P. LAMPUÉ.

VU :

Le Doyen :

L. JULLIOT DE LA MORANDIÈRE.

VU

ET PERMIS D'IMPRIMER

Le Recteur de l'Académie de Paris,

Le Vice-Président du Conseil

de l'Université de Paris,

A. CHOLLEY.

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

N. B. — Les chiffres renvoient aux numéros.

A

- ABORDAGE. Voir *Droit maritime*.
- ABUS. Voir *Appel comme d'abus*.
- ACCENSEMENT, 220.
- ACTES EN CAUSE, 261 à 265. Voir *Acte administratif et compétence, acte tendant à la compétence judiciaire*.
- ACTE ADMINISTRATIF, (63), 64 à 87.

I. — DIFFÉRENTS TYPES D'ACTES ADMINISTRATIFS.

- *Notion d'acte administratif*, 262-I et renvois, 267.
- *Acte relatif à l'administration courante*, 66 à 68.
- *Acte administratif par son auteur*, 67.
- *Acte clair*, 85.
- *Acte individuel ou réglementaire*, 82.
- *Acte administratif par l'intention de son auteur*, 72.
- *Acte administratif réservant la compétence judiciaire*, 86, 210, 263-III.
- *Exemples d'actes administratifs*, 65 à 73.

2. — RÉGIME DE L'ACTE ADMINISTRATIF.

- *Absence d'acte administratif*, 92.
- *Annulation de l'acte administratif*, 78.
- *Application de l'acte administratif par les tribunaux*, 85.
- *Appréciation de validité de l'acte administratif*, 77, 78.
- *Exécution de l'acte administratif*, 83.
- *Inscription de faux contre un acte administratif*, 78 bis.
- *Interprétation du sens d'un acte administratif*, 79 à 82, 106, 247.
- *Protection de l'acte administratif* : Voir *Sauvegarde de l'acte administratif*.
- *Protection inutile de l'acte administratif*, 84 à 86.
- *Sauvegarde de l'acte administratif*, 48, 74 à 87, 247. Voir aussi *infra Acte administratif et compétence*.
- *Sens de l'acte administratif*, voir *supra Interprétation du sens*.
- *Validité de l'acte administratif*, voir *supra Appréciation de validité*.

3. — INFLUENCE DE L'ACTE ADMINISTRATIF.

- *Acte administratif et compétence*, 261, 262 à 264, 283, 286, 296.
 - Acte administratif ne faisant pas obstacle à la compétence judiciaire, 86, 210, 263-III. Voir aussi *supra Absence d'acte administratif*.
 - Acte administratif faisant obstacle à la compétence judiciaire, 64 à 87, 159, 195, 228, 242, 247.
- *Acte administratif et contrat*, 121, 124, 268.
- *Acte administratif et opération administrative*, 68, 69, 81, 88 à 92, 98, 99, 106, 121, 124, 126, 148, 151, 159, 164, 263-III, 266, 267 à 271, 286 c.

4. — Voir aussi ADMINISTRATION CENTRALE, AFFECTATION A UN SERVICE PUBLIC, ARRÊTÉ, DÉCISION, DÉCRET, RÈGLEMENT.

ACTE D'AUTORITÉ ET DE GESTION, 12, 72, 142, 242, (258), 264, 269, (276), 292, 296, 297.

ACTE DE GESTION : voir le mot précédent.

ACTE DE GOUVERNEMENT, 35.

ACTE DE PUISSANCE PUBLIQUE. Voir *Acte d'autorité*.

ACTE TENDANT A LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE, 182 à 195, (261), 265.

ADMINISTRATION CENTRALE D'UN DÉPARTEMENT, 67, 78, 80.

AFFECTATION A UN SERVICE PUBLIC (ACTE D'—), 68, 81, 91, 155.

AFFERMAGE. Voir *Contributions indirectes*.

AGENT (ès qualités ou à titre personnel), 101 à 104, 193.

AGGLOMÉRATION. Voir *Voirie*.

ANCIEN RÉGIME, 3 à 5. Voir aussi *Arrêt de l'ancien Conseil, coutumes, titres anciens*.

ANNEBAULT (AFFAIRE D'—), 184 à 192.

APANAGE, 220.

APPEL, COMME D'ABUS, 59 en note.

APPRECIATION DE VALIDITÉ D'UN ACTE ADMINISTRATIF, 77, 78.

ARRÊT DE L'ANCIEN CONSEIL, 67 en note, 80, 147, 185.

ARRÊT DU CONSEIL D'ÉTAT. Voir *Décret et ordonnance*, voir aussi 148.

ARRÊTÉ DE L'ADMINISTRATION CENTRALE D'UN DÉPARTEMENT, 67, 78, 80.

ARRÊTÉ MUNICIPAL (VALIDITÉ D'UN —), 87.

ARRÊTÉ PRÉFECTORAL, 67, 80.

ASSEMBLÉE CONSTITUANTE, 2.

ATTRIBUTION. Voir *Compétence d'attribution*.

AUTORITÉ. Voir *Actes d'autorité et de gestion*.

AUTORITÉS. Voir *Séparation des autorités*.

AUTORITÉS ADMINISTRATIVES, AUTEURS D'ACTES ADMINISTRATIFS, 67.

B

BAUX ADMINISTRATIFS, 78, 92, 240 à 242 bis.

BÉNÉFICE D'INVENTAIRE. Voir *Succession*.

BIENS (MODE D'ACQUISITION ET DE TRANSFORMATION DES BIENS PAR L'ÉTAT), 109.

BIENS NATIONAUX OU DOMAINES NATIONAUX, (27), (33), 70, 81, 85, 162 à 165, 184, 209, 239, 240. Voir aussi *Opérations d'intérêt national*.

BIENS RENDUS, 160. Voir *Émigration*.

BOIS. Voir *Forêts*.

BORNAGE, 223.

C

CAISSE DE L'ÉTAT. Voir *Versement*.

CAISSE PUBLIQUE. Voir *Versement*.

CANAU. Voir *Eaux*.

CAPACITÉ SUCCESSORALE, 203 et la note, 245.

CASSATION (COUR DE —), 17, 40, 276.

CAUTIONNEMENT (SOLIDARITÉ), 233.

CHARGES GREVANT LA PROPRIÉTÉ. Voir *Propriété*.

CHARTÉ (BIENS NATIONAUX), 162.

CHEMIN. Voir *Voirie*.

— *Chemin public ou privé*, 132.

— *Chemin vicinal*, 136.

CHOSE JUGÉE, 47 à 52.

CLAUDE DE COMPÉTENCE, 28, 29, 119.

CLAUDE COMPROMISSOIRE, 28, 119.

CLAUDE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE : voir *Compétence par attribution de la loi*.

CLAUDE SPÉCIALE DE COMPÉTENCE : voir *Compétence par attribution de la loi*.

CODE CIVIL, (181), 190. Voir aussi *Droit civil*.

CODICILLE, 244.

COMMUNE :

— *Contestations avec l'État*, 218.

— *Contestations avec des particuliers*, 216.

— *Contrats passés par les communes*, 125 à 130, 142, 242, 242 bis.

— *Forêts communales* : voir *Forêts*.

— *Nature juridique des communes* : 103 et la note, 125, 134, 216, 242, 242 bis, 254.

COMPÉTENCE :

— *Équilibre des compétences*, 195, 252 B, 276, 280, 286 c, 300.

— *Compétence d'ordre public*, 23 à 53, 163.

— *Recherche d'un critère de compétence*, 54 à 58. Voir *Critère*.

— *Théorie générale de la compétence*, 251 à 300. Voir aussi *Critère*.

COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE. Voir aussi *Clause, critère*.

1. — Dans l'Introduction générale, 57, 58.

2. — Ensemble de la I^{re} partie, 59 à 165, 166 à 168. Voir aussi *Acte administratif et compétence, opérations administratives*.

3. — Dans la II^e partie, 170, 172, 177, 179 (*Intérêt de l'État*), 193 (*Lettre de change*), 199 en note (*Contributions*), 209 (*Domaines nationaux*), 234 (*Paiements*), 243, 246 à 248 (*Successions*).

4. — Dans la III^e partie, 253 à 255 (*Parties en cause*), 257, 258 (*Intérêt public*), 261, 262 à 264, 268 (*Actes administratifs*), 266 à 271 (*Opérations administratives*), 273 à 275 (*Nature de la contestation*), 281 (*Macarel*), 283 (*Cormenin*), 286 (*Gérando*), 292, 293 (*Locré*), 296 (*Henrion de Pansey*).

COMPÉTENCE D'ATTRIBUTION (par la loi) :

1. — Principe : 11, 24, 56, 88, 208, 269, 270, 298.

2. — Exemples :

Contraventions de voirie, 133.

Contributions indirectes, 97.

Dessèchement des marais, 115.

Domaines engagés, 62, 145, 208.

Domaines nationaux, 162.

Émigration, 155, 208.

Expropriation, 111.

Fournitures, 122.

Intendants (ancien régime), 56, 67.

Responsabilité de la puissance publique, 166 et les renvois.

Successions, 247.

Travaux publics, 110, 114.

COMPÉTENCE JUDICIAIRE. Voir aussi *Clause, critère*.

1. — Dans l'Introduction générale, 33 (*Biens nationaux*), 57, 58.

2. — Dans la I^{re} partie, 75 (*Tribunaux ne touchant pas aux actes administratifs*), 82 bis (*Affaire Grétry*), 84 à 86 (*Application de l'acte administratif — voie de fait — acte ne faisant pas obstacle à la compétence judiciaire*), 96 (*Contributions directes*), 97 (*Contributions indirectes*), 103 (*Engagement à titre personnel, solidarité*), 106 (*Intérêts privés*), 107 (*Liquidation de la dette entre les parties*), 113 (*Droit maritime, travaux publics*), 117 (*Travaux publics : rapports avec sous-traitants*), 118 (*Travaux publics : rapports entre associés*), 120 (*Contrats divers*), 128, 129 (*Construction d'un pont, pavage d'une rue, salle de spectacle municipale*), 134 (*Petite voirie*), 135 (*Traversée d'une agglomération*), 136 (*Chemin vicinal*), 141, 142 (*Eaux*), 144 à 154 (*Domaines engagés, propriété*), 153 (*Intérêt d'un mineur*), 165 (*Domaines nationaux*), 166 à 168 (*Responsabilité de la puissance publique*).

3. — Ensemble de la II^e partie, 169 à 250.

4. — Dans la III^e partie, 253, 254 (*Parties en cause*), 259 (*Intérêts privés*), 261, 265 (*Actes de droit privé*), 272 (*Moyens de droit privé*), 273 à 275 (*Nature de la contestation*), 281 (*Macarel*), 283 (*Cormenin*), 286 (*Gérando*), 292, 293 (*Locré*), 296 (*Henrion de Pansey*).
- COMPTABILITÉ PUBLIQUE, 68, 78. Voir *État débiteur, opérations de finances publiques, versements*.
- CONCESSION DE SERVICE PUBLIC, 121.
- CONCESSION DE TRAVAUX PUBLICS, 110 à 119. Voir *Travaux publics*.
- CONFLITS D'ATTRIBUTION, 38 à 39 bis, 106 en note, 247-I en note, Voir aussi *Tribunal des conflits*.
- CONSEIL D'ÉTAT, 16, 18, 46, 143 en note, 276.
— *Décisions du Conseil d'État*, 18 en note. Voir aussi *Décret*.
- CONSEIL, DU ROI, 3. Voir aussi *Arrêts de l'ancien conseil*.
- CONTESTATIONS DANS LESQUELLES DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES SONT INTÉRESSÉES, 253. Voir *Communes, État intéressé, État et communes, État et particuliers*.
- CONTESTATIONS ENTRE PARTICULIERS, 107, 117, 118, 141, 177, 215, 253. Voir aussi *Intérêts privés*.
- CONTRAINTÉ (voies d'exécution), (96), 198 à 200.
- CONTRATS ADMINISTRATIFS DIVERS, 120 à 122. Voir aussi *Contrats des collectivités publiques*.
- CONTRATS CIVILS, 237 à 242 bis.
- CONTRATS DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES, (89), 109 à 142.
- CONTRATS COMMUNAUX : voir *Communes*.
- CONTRATS DE DROIT PRIVÉ : voir *Contrats civils*.
- CONTRAVENTIONS DE VOIRIE, 133 à 135, 138. Voir aussi *Voirie*.
- CONTRIBUTIONS DIRECTES, 95, 96, 198, 199.
- CONTRIBUTIONS INDIRECTES, 97, 240, 241.
- CORMENIN, 282 à 284.
- COUR. Voir *Tribunaux, cassation*.
- COURS D'EAU. Voir *Eaux*.
- COUTUMES (ANCIENNES), 186.
- CRÉANCIERS, 232.
— *État créancier*. Voir *Versements*.
- CRITÈRES DE COMPÉTENCE, 54 à 58, 298, 299. Voir en général la III^e partie.
1. — PRINCIPES :
— *Évolution des critères*, 276, 277.
— *Multiplcité des critères*, 252 B et C, 299.
— *Critères formels*, 255, 261.
— *Critères matériels*, 256, 273 et suiv.
2. — TABLEAU DES CRITÈRES, 298.
— *D'après la doctrine de l'époque*, 281, 283, 286, 292, 293, 296.
— *D'après la jurisprudence*
 Actes en cause, 261 à 265, voir aussi *Acte administratif et compétence, Acte tendant à la compétence judiciaire, Titres*.
 Intérêts en cause, 256 à 260, 261, voir aussi *État intéressé, Intérêt général, Intérêt public, Intérêts privés*.
 Nature de la contestation, 273 à 275 (*but poursuivi*, 274; *évidence*, 273; *matière administrative ou judiciaire*, 275; *raison*, 273).
 Opérations en cause, 266 à 273. Voir aussi *Acte administratif et opérations administratives, moyens de droit privé, opérations administratives*.
 Parties en cause, 253 à 255, voir aussi *Contestations*.
- CULTE. Voir *Appel comme d'abus et Église*.

D

DÉBITEUR, 232.

- *Débiteur d'un émigré*. Voir *Émigré ou versements*.
— *Débiteur de l'État*. Voir *Versements*.

- DÉCISION ADMINISTRATIVE D'UN MINISTRE, 67, 148, 151. Voir aussi *Acte administratif*.
- DÉCISION JUDICIAIRE CONTRAIRE AUX ACTES ADMINISTRATIFS. Voir *Excès de pouvoir judiciaire*.
- DÉCLARATION DES DROITS (art. 16), 1.
- DÉCRET, 67, 78, 80.
- DENIERS PUBLICS, 102. Voir *Dette de l'État*.
- DÉPARTEMENT. Voir *Administration centrale du département*.
- DÉPENSE. Voir *Dette*.
- DESSÈCHEMENT DES MARAIS, (III), 115.
- DETTE DE L'ÉTAT, 100 à 108.
 — *Bien-fondé de la dette*, 104.
 — *Engagement de la dépense*, 101 à 104.
 — *Liquidation de la dépense*, 105 à 107, 147 *in fine*.
 — *Paiement de la dépense*, 108.
- DOCTRINE, 13, 20, 167, (252), 277, 278 à 297.
- DOMAINE DE LA COMPÉTENCE. Voir *Compétence*, *Compétence administrative*, *Compétence judiciaire*.
- DOMAINE CONGÉABLE, 239.
- DOMAINES ENGAGÉS, 18, 144 à 154, 208, 221, 239.
- DOMAINES NATIONAUX. Voir *Biens nationaux*.
- DOMANIALITÉ, (109), 138, 144, 240, 242.
- DOMICILE, 203.
- DOMMAGES DE TRAVAUX PUBLICS. Voir *Responsabilité de la puissance publique*, *travaux publics*.
- DONATIONS, 243, 244.
- DROIT :
 — *Droit administratif (opposé au droit commun)*, 195, 275, 286, 290, 298, 300.
 — *Droit civil*, 2, 170, 190, 201, 202 à 250. Voir aussi *Droit privé*.
 — *Droit commercial*, 118, 192, 193.
 — *Droit commun*, 165 (*domaines nationaux*), 189, 222 (*propriété*), 231 (*obligations*), 286 (*droit commun et droit administratif d'après Gérando*).
 — *Droit coutumier*, voir *Coutumes*.
 — *Droit criminel*, 2, 134, 170.
 — *Droit forestier*, (109), 191.
 — *Droit maritime*, 113, 168, 191.
 — *Droit privé*, 170, 171, 179, 191, 196 à 201, 290, 298.
- DROITS DE JOUISSANCE, 227.
- DROITS D'USAGE, 225.
- DROITS RÉELS, 214. Voir *Propriété*.

E

- EAUX, 137 à 142.
- ÉCHANGE, 238.
- ÉDIT DE MOULINS, 144.
- ÉDIT DE SAINT-GERMAIN, 5.
- ÉGLISES :
 — *Affectation*, 91.
 — *Travaux*, 126, 128, 129.
- ÉMIGRATION, ÉMIGRÉS, 18, 71, 78, 81, 99, 106, 155 à 161, 175, 208 à 210, 245 à 248 (*successions*). Voir aussi *Opérations administratives d'intérêt national*.
- EMPHYTÉOSE, 239.
- ENGAGEMENT D'UNE DÉPENSE, 101 à 104.
- ENGAGEMENT D'UN DOMAINE. Voir *Domaines engagés*.
- ENTREPRENEUR DE TRAVAUX PUBLICS :
 — *Rapports entre associés*, 118.
 — *Rapports avec le Gouvernement*, 116.
 — *Rapports avec les sous-traitants*, 117.

ÉQUILIBRE DES COMPÉTENCES. Voir *Compétence*.

ÉTAT DES PERSONNES (QUESTION D'ÉTAT), 203, 204, 281, 283, 286.

ÉTAT :

— *État créancier*. Voir *Versements*.

— *État et communes*, 218.

— *État débiteur*, (93), 100 à 108. Voir aussi *Dette de l'État*.

— *État intéressé*, 24, 59 et suiv., 108, 157, 172, 177, 192, 193, 195, 199; 228 (*hypothèque*); 245, 247 (*successions*); 257, 258, 274. Voir aussi *État sans intérêt*.

— *État et particuliers*, 116, 172, 217.

— *État-puissance*. Voir *Actes d'autorité*.

— *État-personne morale*. Voir *Actes d'autorité*.

— *État sans droit*, 176.

— *État sans intérêt*, 61, 117, 159, 160, 170, 172, 173, 174 à 176, 178, 247. Voir aussi *État intéressé*, *Intérêts privés*.

— *État sans qualité*, 176.

ÉVOLUTION DES CRITÈRES DE COMPÉTENCE, 276.

EXCÈS DE POUVOIR ADMINISTRATIF, 44 à 52.

EXCÈS DE POUVOIR JUDICIAIRE, 32 *in fine*, 40 à 43, 140, 160.

EXÉCUTION DES DÉCISIONS ADMINISTRATIVES, 83.

EXÉCUTION DES JUGEMENTS. Voir *Chose jugée*.

EXPROPRIATION, 111, 205.

F

FAUTE DE SERVICE PUBLIC, 68. Voir *Responsabilité de la puissance publique*.

FÉODALITÉ, 220.

FERMAGE. Voir *Biens nationaux*, *louage de choses*.

FIEF. Voir *Féodalité*.

FINANCES PUBLIQUES (OPÉRATIONS DE —), (89), 93 à 108. Voir aussi *Comptabilité publique*, *contributions*, *versements*.

FISCALITÉ. Voir *Opérations fiscales*, voir aussi *Contributions*.

FONCTIONNAIRES (POURSUITES CONTRE LES —), 10, 59 en note, 276 note 3.

FONCTIONS (SÉPARATION DES —). Voir *Séparation*.

FONDATEURS DU DROIT ADMINISTRATIF (MACAREL, GÉRANDO, CORMENIN), 278 à 287.

FORÊTS, (109).

— *Droit forestier*, 191.

— *Forêts inaliénables (émigrés)*, 155.

— *Jouissance des forêts*, 227.

— *Propriété des forêts*, 224.

FOURNITURES. Voir *Marché*.

G

GARANTIE DES FONCTIONNAIRES. Voir *Poursuites contre les fonctionnaires*.

GÉRANDO, 285 à 287.

GESTION (ACTES DE —). Voir *Actes d'autorité*.

GESTION PUBLIQUE ET GESTION PRIVÉE, (274), 292, 294.

GOVERNEMENT (ACTES DE —), 35.

GRÉTRY (AFFAIRE —), 52, 82 *bis*.

H

HENRION DE PANSEY, 288, 295 à 297.

HYPOTHÈQUES, 99, 152, 228.

I

IMPOTS. Voir *Contributions*.

INDIVISION, 249.

INJONCTIONS A L'ADMINISTRATION PAR LES TRIBUNAUX, 43.

INSCRIPTION DE FAUX CONTRE UN ACTE ADMINISTRATIF, 78 bis.

INTANGIBILITÉ DE L'ACTE ADMINISTRATIF, 48, 74 à 87.

INTENDANT (ANCIEN RÉGIME) :

— *Actes des intendants*, 56, 67, 68.

— *Compétence contentieuse des intendants*, 4.

INTENTION DE L'AUTEUR D'UN ACTE ADMINISTRATIF, 72.

INTÉRÊT EN CAUSE, 274, 293. Voir aussi *État intéressé*, *Intérêts privés*.

INTÉRÊT DE L'ÉTAT. Voir *État intéressé*.

— *Absence d'intérêt de l'État*. Voir *État sans intérêt*.

INTÉRÊT GÉNÉRAL, 274 (*but poursuivi*). Voir aussi *État intéressé*.

INTÉRÊT NATIONAL (ACTES D'—), 69.

INTÉRÊT PUBLIC, 257, 258, 274. Voir aussi *État intéressé*.

INTÉRÊTS PRIVÉS, 82 bis, 99 *in fine*, 103, 106, 107, 117, 118, 141, 153, 157.

159 *in fine*, 172, 173, 177, 178, 215, 247-III, 259, 274.

INTERPRÉTATION DU SENS D'UN ACTE ADMINISTRATIF, 79 à 82 bis.

IRRIGATION. Voir *Eaux*.

J

JOUISSANCE :

— *Droit de jouissance*, 227.

— *Jouissance provisoire*. Voir *Successions*.

— *Jouissance publique*, 127.

JUGEMENT CONTRAIRE A L'ACTE ADMINISTRATIF, 33, 42, 140, 160, 242.

JUGEMENT PASSÉ EN FORCE DE CHOSE JUGÉE, 51, 52.

JURIDICTIONS. Voir *Conseil d'État*, *Cour de cassation*, *Tribunal des conflits*, *Tribunaux*. Voir aussi *Jurisprudence*.

JURISPRUDENCE :

— *Analyse de la jurisprudence*. Voir les I^{re} et II^e parties.

— *Jurisprudence et séparation des autorités*, 11 à 21.

— *Recueils de jurisprudence*, 16 à 19.

— *Rôle de la jurisprudence*, 11 à 13, 252, 280, 285.

— *Synthèse de la jurisprudence* :

D'après les données de l'analyse directe, 252 à 277.

D'après les données de la doctrine, 278 à 297.

L

LÉGATAIRE. Voir *Successions*.

LÉGISLATION. Voir *Droit*.

LEGS. Voir *Successions*.

LETTRE DE CHANGE, 102, 193.

LIBÉRALITÉS. Voir *Donations*.

LIQUIDATION D'UNE DETTE, 105 à 107.

LOCÉ, 288 à 294.

LOI. Voir *Compétence d'attribution*.

— *Application législative du principe de la séparation des autorités*, 11.

LOUAGE DE CHOSE, 239. Voir aussi *Baux administratifs*.

M

MACAREL, 279 à 281.

MANDAT, 238.

MARAIS (DESSÈCHEMENT DES MARAIS), III, 115.

MARCHÉS :

— *Marchés de fournitures à l'État*, 122.

— *Marchés passés par les communes*. Voir *Communes*.

— *Marchés de travaux publics*. Voir *Travaux publics*.

MARITIME. Voir *Droit maritime, prises*.

MATIÈRE (COMPÉTENCE A RAISON DE LA —), 88 en note, 89, 164, 217, 220, 275.

MATIÈRES ADMINISTRATIVES, 88, 89, 275. Voir aussi *Opérations administratives*.

MATIÈRES JUDICIAIRES, 275, 281.

MAXIMES DU DROIT CIVIL, 190.

MAXIMES DU DROIT FRANÇAIS, 186.

MERLIN DE DOUAI, 142, 242, 288.

MÉTHODE DE TRAVAIL POUR LA THÈSE, 16 à 20.

MILLIARD DES ÉMIGRÉS, 156. Voir aussi *Émigration*.

MINES, 32 *in fine*, (109).

MINEUR DE VINGT ET UN ANS (INTÉRÊTS D'UN —), 153.

MINISTRE (DÉCISION D'UN —), 67

MOYENS TENDANT A LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE :

— *Moyens de fond*, 201, 202 à 250, 275.

— *Moyens de procédure*, 197 à 200.

— *Moyens tirés du droit civil*, 202 à 250.

— *Moyens tirés du droit privé*, 165, 196 à 201, 266, 272.

N

NATIONALITÉ, 203, 204.

NATURALISATION, 203.

NATURE DE LA CONTESTATION, DE L'OPÉRATION EN CAUSE, 55, 103, 206, 235, 273 à 275, 298.

NOVATION, 236.

O

OBLIGATIONS :

— *Des obligations en général*, 231 à 236.

— *Droit des obligations*, 230 à 242 *bis*.

OBSTACLE A LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE (ACTES FAISANT —). Voir *Acte administratif et compétence*.

OBSTACLE A LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE (ACTES NE FAISANT PAS —). V. *Acte administratif et compétence*.

OCTROI. Voir *Contributions indirectes*.

OFFICES, 219.

OPÉRATIONS ADMINISTRATIVES, (63), 68, 69, 81, (87), 88 à 165, 166 à 168, 266 à 271, 286 c. Voir aussi *Acte administratif et opérations administratives*.

— *Opérations administratives d'intérêt national*, 69 à 71, (89), 143 à 165, 200, 208, 246. Voir aussi *Biens nationaux, Domaines engagés, Émigration*.

OPÉRATIONS CIVILES. Voir *Moyens tirés du droit privé*.

OPÉRATIONS DE FINANCES PUBLIQUES, 93 à 108. Voir aussi *État débiteur, Finances publiques, Opérations fiscales, Versements*.

OPÉRATIONS FISCALES, (93), 94 à 97. Voir aussi *Contributions*.

ORDONNANCES. Voir *Décrets*.

— *Ordonnance d'un bureau des finances*, 80, 148.

ORDRE PUBLIC :

- *Compétence d'ordre public*, 23 à 53, 163.
 - *Protection de l'ordre public*. Voir *Police administrative*. *Adde*, 52, 143, 145, 257.
- OUVRAGE PUBLIC. Voir *Travaux publics* (notion de—). *Adde*, 112. Voir aussi *Eaux*. *Adde*, 140.

P

PAIEMENT :

- *Dans une caisse publique*. Voir *versements*.
- *D'une dette de l'État*. Voir *dette de l'État*.
- *A l'État*. Voir *versements*.

— *Mode d'exécution ou d'extinction d'une obligation*, 234.

PARTAGE DE COMPÉTENCE. Voir *Compétence administrative*, *Compétence d'attribution*, *Compétence judiciaire*.

PARTAGES SUCCESSORAUX. Voir *Successions*.

PARTICULIERS (RAPPORTS ENTRE—), 172, 173, 177, 178. Voir aussi *Intérêts privés*. Voir encore *État sans intérêt*.

PARTIES. Voir *Contestations*. *Adde*, 253 à 255.

PLAN DE LA THÈSE, 57, 58.

POLICE ADMINISTRATIVE, 52 (*ordre public*), 82 bis (*inhumation*), 91 (*service public*), 133 (*roulage*), 140 (*eaux*), V. aussi *Ordre public* (*protection de l'—*).

POSSESSION, 141, 142, 214. Voir aussi *Jouissance*, *Propriété*.

POURSUITES CONTRE LES FONCTIONNAIRES, 10, 59 en note.

POUVOIRS (SÉPARATION DES—). Voir *Séparation*.

POUVOIRS PUBLICS (ORGANISATION DES—), 1 à 10.

PRÉFET (ARRÊTÉ D'UN—), 67, 80.

PRESCRIPTION :

— *Prescription acquisitive*, 213.

— *Prescription extinctive*, 235.

PREUVE. Voir *Propriété*.

PRISES MARITIMES, 59 en note.

PRIVILÈGES (SÛRETÉS), 228.

PROCÉDURE (CONSÉQUENCE PROCÉDURALE DU CARACTÈRE D'ORDRE PUBLIC DE LA COMPÉTENCE), 36 à 53.

PROCÉDURE CIVILE, 170, 197 à 200.

PROPRIÉTAIRE (DÉTERMINATION DU—), 224. Voir aussi *Propriété*.

PROPRIÉTÉ, 205 à 229.

1. — PRINCIPES, 206 à 210, 229, 281, 283, 286 c, 296, 297.

2. — APPLICATION DES PRINCIPES :

Charges de la propriété, 214, 225 à 227.

Domaines engagés, 145 à 154.

Eaux, 137, 141.

Expropriation, 111.

Marais (déssechement des—), 115.

Preuve de la propriété, 211 à 214.

Propriété immobilière, 219.

Propriété mobilière, 219.

Titres de propriété, 211, 212.

3. — Voir aussi JOUISSANCE, POSSESSION, PROPRIÉTAIRE.

PROTECTION DE L'ACTE ADMINISTRATIF. Voir *Acte administratif* (*sauvegarde*).

PROTECTION INUTILE DE L'ACTE ADMINISTRATIF, 84 à 86.

Q

QUALITÉ :

— *Qualité de l'agent engageant une dépense*, 101 à 103, 254.

— *Qualité de l'agent engageant un marché*, 122, 254.

- *Qualité de créancier*, 232.
- *Qualité d'émigré (milliard des émigrés)*, 156, 158.
- *Qualité d'engagiste*. Voir *Domaines engagés*.
- *État sans qualité*, 176.
- *Qualité de Français*, 204.
- *Qualité d'héritier, de successeur*, 149, 245. Voir aussi *Successions*.
- *Qualité des parties*. Voir *Contestations, parties*. *Adde* : 292 (Loché).
- QUESTION D'ÉTAT. Voir *État des personnes*.
- QUESTION PRÉJUDICIELLE :
 - *Administrative*, 36, 78 bis, 80, 81, 99, 157, 214, 286 c.
 - *Judiciaire*, 36, 86, 161, 204, 207, 232, 286 c.
- QUITTANCE D'UN RECEVEUR DES DOMAINES, 67.

R

- RECEVEUR DES DOMAINES (QUITTANCE DÉLIVRÉE PAR UN—), 67.
- RECOURS EN ANNULATION POUR EXCÈS DE POUVOIR, 78. Voir aussi *Excès de pouvoir*.
- RECUEILS DE JURISPRUDENCE, 16 à 19.
- RÈGLES DE DROIT, 181 et suiv. Voir *Coutumes, Droit...*, *Sources, Titres, Usages*.
- RÈGLEMENT. Voir *Acte administratif*.
- *Règlement d'administration publique*, 67, 78.
- *Règlement d'eau*. Voir *Eaux*.
- RENTE, 238.
 - *Remboursement de rente*, 99, 161.
 - *Foncière*, 225.
- REPRISE MATRIMONIALE. Voir *Successions*.
- RÉQUISITION, 68, 102, (103), 123.
- RÉSERVE HÉRÉDITAIRE. Voir *Successions*.
- RESPONSABILITÉ DE LA PUISSANCE PUBLIQUE, 166 à 168. *Adde*, 32 (*émeutes*), (63); 81 (*inexécution de travaux publics*), 114, 115 (*dommages de travaux publics*), 286 *a in fine* (Gérando).
- RIVIÈRES. Voir *Eaux*.
- RÔLE (FISCAL), 67, 68, 95.
- ROULAGE (POLICE DU—), 133. Voir *Voirie*.
- ROUTES. Voir *Voirie*.

S

- SAUVEGARDE DE L'ACTE ADMINISTRATIF. Voir *Acte administratif (sauvegarde)*, *Acte administratif et compétence*.
- SENS D'UN ACTE ADMINISTRATIF (INTERPRÉTATION DU—), 79 à 82.
- SÉPARATION :
 - *des autorités*, 2 à 6, 22 à 58, 252 B.
 - *des compétences*. Voir *compétence*.
 - *des fonctions*, 7 à 10, 289.
 - *des justices*, 290 (Loché).
 - *des pouvoirs*, 1.
- SERVICES FONCIERS. Voir *Servitudes*.
- SERVICES PUBLICS :
 - *Affectation à un service public*, 68, 91, 92.
 - *Concession de service public*, 121.
 - *Faute de service public*, 68.
 - *Notion de service public*, 12, 88, (89), 90 à 92, 271.
- SERVITUDES, 141, 226, 238.
- SOCIÉTÉ (RAPPORTS ENTRE ASSOCIÉS), 118, 192.
- SOLIDARITÉ (CAUTIONNEMENT), 233.
- SOURCE DE DROIT :
 - *ancienne*, 183 à 187.
 - *récente*, 188 à 194.

SOURCE UTILISÉE POUR LA THÈSE, 16 à 20.
 SOUS-ENGAGEMENT. Voir *Domaines engagés. Adde*, 239.
 SOUS-TRAITANTS (TRAVAUX PUBLICS), 117.
 SUBSTITUTION (SUCCESSIONS), 244.
 SUCCESSIONS — PARTAGES, 149, 159, 243 à 250. Voir aussi *Émigration*.
 SYNTHÈSE DE LA JURISPRUDENCE. Voir *Jurisprudence*.

T

TABLEAU DES CRITÈRES DE COMPÉTENCE. Voir *Critères de compétence*.
 TESTAMENT, 244.
 THÉORICIENS DE LA COMPÉTENCE (Locré, Henrion de Pansey), 278, 288 à 297.
 THÉORIE GÉNÉRALE DE LA COMPÉTENCE. Voir l'ensemble de la III^e partie.
 Voir aussi *Critères de compétence*.
 TITRES, 194, 211, 212 (*titres de propriété*).
 — *Titres anciens*, 85, 181, 183 à 185.
 — *Titres nouveaux*. Voir *Sources récentes*.
 TRAVAUX DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES, (89), 109 à 142. Voir aussi *Contrats des collectivités publiques, eaux, travaux publics, voirie*.
 TRAVAUX PUBLICS :
 — *Concession de travaux publics*, 110 à 119.
 — *Dommages de travaux publics*, 114, 168.
 — *Notion de travaux publics*, 110 à 113, 125 à 130.
 — *Rapports contractuels*, 116 à 119. Voir aussi *Entrepreneur de travaux publics*.
 TRAVERSÉE D'UNE AGGLOMÉRATION. Voir *Voirie*.
 TRIBUNAL DES CONFLITS, 16, 18, 32. Voir aussi *Conflits d'attribution*.
 TRIBUNAUX JUDICIAIRES, 17. Voir aussi *Compétence judiciaire*.

U

URBANISME, III, 238.
 USAGES :
 — *Usages anciens*, 186.
 — *Usages commerciaux*, 122, 188.
 — *Droits d'usage*, 225.
 UTILITÉ PUBLIQUE (BUT D'—), 127. Voir *expropriation*.

V

VALIDITÉ D'UN ACTE ADMINISTRATIF (APPRÉCIATION DE LA—), 77, 78.
 VALIDITÉ D'UN VERSEMENT DANS UNE CAISSE PUBLIQUE. Voir *Versements*.
 VENTE ADMINISTRATIVE, 124. Voir *Vente nationale*.
 VENTE CIVILE, 238.
 VENTE NATIONALE, 164, 238. Voir aussi *Biens nationaux*.
 VERSEMENTS DANS UNE CAISSE PUBLIQUE, (93), 98, 99, 161, 249.
 VICINAUX (CHEMINS), 136. Voir *Voirie*.
 VOIE DE FAIT, 86.
 VOIES D'EXÉCUTION, 198 à 200.
 VOIRIE, 131 à 136.
 — *Chemins privés ou publics*, 132.
 — *Chemins vicinaux*, 136.
 — *Grande voirie*, 112 (*travaux publics*); 133, 135.
 — *Petite voirie*, (128), 134, 135.
 — *Traversée d'une agglomération*, 135.

Z

ZONE (DE PARIS), III.

TABLE CHRONOLOGIQUE DES ARRÊTS DU CONSEIL D'ÉTAT ET DES DÉCISIONS DE CONFLIT

N.-B. — Les chiffres de la colonne de droite renvoient aux numéros. Quand la table comporte plusieurs arrêts du même jour, le numéro des archives ou de l'enregistrement figure, entre parenthèses, immédiatement après la date.

1797

22 mars	(2 germin. an V).	Arrêté de conflit du Directoire	88, 267.
---------	-------------------	---	----------

1800

6 septembre.		Beauveau.	206, 208, 276 en note.
10 septembre.	Conflit.	Desandrouin contre Trésor public	24, 218.
8 octobre.	Conflit.	Klein, Saive et Consorts . . .	218.
4 novembre.	Conflit.	Segond contre Déna et Brun.	102.

1801

17 mars.	Conflit.	Régie de l'Enregistrement contre Boyer Fonfroide .	74.
23 août.	Conflit.	Godart contre Benoît. . . .	27, 70, 79, 163, 165, en tête de 262, 270, 275.
14 septembre.	Conflit.	Régie des Domaines contre Top.	200.
18 novembre.	Conflit.	Régie des Domaines contre Labrousse-Brognac. . . .	32, 163, 200, 276 en note.

1802

3 novembre.	Conflit.	Commune de Nalliers	32.
-------------	----------	-----------------------------	-----

1803

12 mars.	Conflit.	Dubost contre Gigant. . . .	157.
16 juillet.	Conflit.	Trémont contre Boyer. . .	62 en note, 193.

1804

15 mai.	Conflit.	Castel.	173, 198.
18 août.		Héritiers Languedor-Bectho-	
		mas contre Lambert-Fron-	
		deville	74, 157.

1805

25 avril.	Conflit.	Garnier	32, 62 en note, 193.
24 mai.	Conflit.	Fajon contre commune de Redassan	134, 273.
7 décembre.	Conflit.	Viogné contre Chartrier. . .	68, 123.

1806

31 janvier.	Conflit.	Calmuth contre Weisse et Stappen	32.
10 février.	Conflit.	Concessionnaires des trois ponts à Paris contre le Directeur des coches d'Auxerre.	114.
24 mars.	Conflit.	Mauduit, Larive contre Pa- trix.	214.
24 juillet.	Conflit.	Daussy contre commune d'Oismont.	67, 68, 126.

1807

6 janvier (33).		Oudry contre commune de Distré.	220.
6 janvier (34).	Conflit.	Romé contre Vaignon et autres	248-III, 249-II.
10 mars.	Conflit.	Veuve Lautremange	103, 233.
16 mars (66).		Secondat-Roquefort contre Guichard	158.
16 mars (74).	Conf. nég.	Lasbats contre Ricaud . . .	103.
16 mars (79).		La Ville de Rennes contre l'Administration des Do- maines	220.
23 avril (91).	Conflit.	Simon contre Grasset et Balguière	91, 271, 274.
23 avril (97).		Noël contre Legendre. . . .	226.
23 avril (101).		Klinger et consorts contre Bosch.	220.
11 mai.	Conflit.	Boutin contre Joubaud . . .	39 en note, 106.
31 mai.	Conflit.	Héritiers Barret	248-I.
25 juin.	Conflit.	Vandeveldé et Vangoethem contre Sergeant et Lou- veau	214.
8 juillet.	Conf. nég.	Desimple contre Préfet de la Lys.	209, 217.
18 septembre.	Conflit.	Filleul contre Desmont . . .	114.
7 octobre.	Conflit.	Matte contre Malo	132.
10 novembre.	Conflit.	Lemoine contre Régisseur de l'Octroi de Paris	67, 97, 198.

1808

11 janvier (192).		Willerich et consorts contre Régie.	165.
11 janvier (200).		Moye contre Régie des Domaines	55 en note, 56 en note, 165, 235, 274.
22 janvier.	Conflit.	Basset contre Petit-Maudetour	117, 119.
24 avril.	Conf. nég.	Schleicht contre Rieff.	27, 29, 60, 117, 119, 172, en tête de 253.
16 juin.	Conflit.	Héritiers Maubert de Neuilly contre Héritiers d'Esclignac	32, 99.
24 juin.		Fieffataires de Porentruy contre Belot et autres.	39.
22 octobre.		Terrasse et consorts.	141 note (m), 217, 222, 224.
23 novembre.		Orcel.	96.

1809

9 janvier.		Brunot-Personne contre Rolin et Vallart	50.
7 février.		Ville de Marseille contre Chardigny.	127, 274.
8 avril.		Voir 4 juin.	
4 juin.		Thobois contre Thobois.	177, 228, en tête de 253.
18 juillet.		La Haye contre Bureau de Bienfaisance de Looz et Veuve Wengen.	239.
20 septembre.		Bellanger contre Talleyrand-Périgord	67, (68), 173, 177, en tête de 259.
15 octobre.	Conflit.	Coutanceau contre Gaubert	138.
17 décembre.		Millin	128.

1810

22 juin.		Badiffe de Vaujompe	208.
18 octobre.	Conflit.	Régie contre Delvaux et autres.	200.
15 novembre.		Solaro-Dubourg contre Ghisio	49, 173, 237, 238, 272.
24 décembre.	Conflit.	Tripier contre Régie des Domaines.	238.
29 décembre.		Dupasquier-Fontenoy.	39 bis en note, 247-I.

1811

6 février.	Conflit.	C ^{ie} Ling contre C ^{ie} Guy Dennesson.	62 en note, 67 en note, 80 en note, 177, 192, 255.
------------	----------	--	--

12 mars.	Conflit.	Vernier contre Veuve Bertrand.	128.
19 mars.	Conf. nég.	Poitier contre Régie des Domaines.	228.
14 juillet.		Castellane contre Brun.	247-II.
26 septembre.	Conflit.	Viard et consorts contre Souhait.	70, 85, 178.
4 novembre.		De Camby contre Régie des Domaines.	203, 245.
12 novembre.	Avis.	Commune de Brest contre Héritiers Lemayer.	40.
22 novembre.	Conf. nég.	Hennezel contre Bach et Régie des Domaines.	225.

1812

3 janvier.		Deshoms contre Deshoms.	81, 174, 247-II.
8 février.	Conflit.	Malézieux contre Duneuf-Germain.	39, 122.
17 avril.		Veuve Deschamps contre commune de Chirat-l'Église.	136, 222, 224.
15 juin.		Cornet d'Ecrameville contre Régie des Domaines.	36, 46, 221.
31 juillet.		Decotte contre Régie.	238.
20 décembre.	Conflit.	Héritiers Castellane contre Chauchard.	157, 248-II, 249-I.
27 décembre (1172).		Perrot.	47 en note.
27 décembre (1173).		Guillebert contre Préfet d'Eure-et-Loir.	146.
29 décembre.		Bizot contre Leguay.	211.

1813

15 janvier.		Beaugeard contre Malcoeffe.	117.
23 janvier.		Régie des Domaines contre de Nesmond.	248-I.
29 mai.		Mayras contre Vogüé.	157.
6 juin.	Conflit.	Foubert contre Naguet.	247-II.
12 juin.		Fréjaque contre Gélinek.	183, 186.
30 juin.		Pinteville-Cernon, Perreau et consorts.	81 en note, 165, 184, (185), 190, (195), en tête de 265.
14 août.		Chiniard contre Caldaguès.	183, 186, 212.
19 août.	Conflit.	Ritz contre Vermeulen.	114, 269.
1 ^{er} octobre.		Conseil de Préfecture du département des Côtes-du-Nord (Voir C. E. conflit négatif, 20 novembre 1816, Hervy contre Lédô).	184.
16 octobre.		Régie des Domaines contre Frimont et autres.	146.

1814

17 janv. (1592).	Conflit.	Pons contre Estanave.	95, 270.
17 janv. (1595).		Béni	34.
19 octobre.	Conflit.	Héritiers de Montmort contre Héritiers Fronsac.	24, 60, 62, 172, en tête de 257.
15 novembre.		Gausset et autres contre Ville de Nîmes	34, 56, 97, 239.

1815

25 mars.		Bernard contre Fabrique de Saint-Léonard de Fougères.	248-I.
20 nov. (1890).		Destillères contre Régie des Domaines.	207, 208, 220, 224.
20 nov. (1905).		De La Roche-Aymond contre Héritiers Delignat-Vignaud	244 en note.
20 nov. (1913).		Leblanc contre Adam.	234.
20 nov. (1934).		Richou contre Demange.	240, 241.
20 nov. (2684).	Conflit.	Beau contre Héritiers Ara- gonès-Laval.	175, 247-III.
23 déc. (1957).		De Bellinguant contre Régie des Domaines	160.
23 déc. (2330).		Commune de Villiers-sur- Yonne contre Chabannes.	39 bis, 249-II.

1816

13 janvier.		Rochechouart contre Régie des Domaines	62.
10 février.		Fellens contre Hennet.	249-III.
6 mars.	Conflit.	Faivre	240, 241.
18 mars.		Guyard de Changey contre commune de Changey.	51, 216, 224.
1-17 mai.		Jobart et consorts contre Régie des Domaines	176.
27 mai.		Ruel de Belleisle contre Régie des Domaines.	175.
4 juin.		Saulx-Tavannes contre com- munes de Véronne-les- Grandes et les-Petites.	209.
20 juin.		Créanciers et Héritiers de Richelieu-Fronsac contre Héritiers de Montmort.	24, 74, 175.
3 juillet.		Tailhardat contre Micolon de Guérine.	244, 248-II.
7 août.		Cheffontaine et Régie des Domaines contre Ville de Rennes	46, 220, 275.
28 septembre.		Mourat	276 en note.
23 oct. (2430).		De Noailles contre Révin (aff. Prince de Poix).	86.
23 oct. (2434).	Conf. nég.	Héritiers de Montmort contre communes de Jully-le-Châ- tel et Virey	175.
23 novembre.	Conf. nég.	Hervy contre Lédô.	85, 184, 186, 190, en tête de 265.
11 décembre.	Conflit.	Chasseigne contre Haller d'Espagnac	71, 248-II.

1817

8 janvier.	Conflit.	Wilhem contre Papirer. . .	101, 102.
31 janvier.		Descarsons contre Hérot. . .	210.
9 avril (2603).		De Cosne contre de Cosne. . .	176, 247-III, en tête de 256.
9 avril (2950).	Conf. nég.	Héritiers Aragonès-Laval contre Beau	75, 174, 247-III en note.
14 mai (2637).		Granier contre Prévost. . .	113, 168, 191, (195).
14 mai (2645).	Conflit.	Lucotte.	133.
25 juin.		Duvergier-Veuve Lesnier contre de Mallet-Veuve Lesnier	175, 249-I.
16 juillet (2009).	Conflit.	Grosménil contre Bougy. . .	249-III.
16 juillet (2715).	Conflit.	Ruffié-David contre le percepteur de la commune de Poisols	95.
30 juillet.	Conflit.	Perret contre Berthod. . . .	103.
10 septembre.		de Siran	39, 40.
6 nov. (2797).	Conflit.	Beuret contre Ville de Gray.	128.
6 nov. (2800).		Duc et duchesse de Bourbon contre communes de Vertus et autres	209, 276 en note.
3 décembre.		Régie des Domaines contre Leroux de Kerminon et autres	245.

1818

11 février.		Bougy contre Grosménil. . .	249-III.
25 février.		Deutsche contre Régie des Domaines.	210, 217, 275.
18 mars (2901).		Séguin contre Vanlerberghe et autres	50.
18 mars (2904).		Comte d'Andlau contre Régie des Domaines	210.
18 mars (3364).	Conflit.	Cazenaud	39, 198, 199.
17 juin (3000).		Jousselin contre ville de Blois	81, 168.
17 juin (3010).	Conflit.	Chabrilan	67, 92, 239.
17 juin (3018).		Pertuisier	244, 272.
22 juillet (3041).		Romey et Chasseigne contre d'Espagnac	232.
22 juillet (3042).	Conflit.	Viala contre Populus	233.
22 juillet (3044).		Oillamson et autres contre Signard d'Ousfières. . . .	248-II, 249-II.
12 décembre.		Courtot de Cissey contre commune de Bouilland. . .	216, 224.
24 décembre.		Babin contre Jullien	39 bis, 183, 201.

1819

20 janvier.		Besson et consorts contre Directeur général des Contributions Indirectes. . .	97.
-------------	--	---	-----

3 février (3232).		Mallin et autres contre de Buffévent	239.
3 février (3239).		De Sassenay contre Commune de Virey	209, 218.
4 mars (3254).		Héritiers Avignon contre de la Rochefoucault.	226.
4 mars (3261).		Prince de Baufremont contre commune de Vauchoux.	210.
4 mars (3263).		Préfet de la Seine-et-Marne	133.
31 mars.		De Vassy contre de Semonville	99, 249-I.
23 juin (3381).		Revel contre commune d'Eurre.	218.
23 juin (3403).	Conflit.	Falcon contre Feuillet.	232.
23 juin (4149).		Chambrey contre Marette et autres	217.
1 ^{er} septembre.	Conflit.	Dittes et Muller contre de la Hermida	122.
8 septembre.		Paroy de Lurcy contre habitants de Luneau et d'Avrilly	217.
29 décembre.	Conflit.	De la Vauguyon contre Lemarkchand des Mines.	228.

1820

11 février (3644).	Conflit.	Guérin contre Louaiselle de Villedeneuc	194, 233.
11 février (3654).	Conflit.	Leroux contre Hospice de Quimper	55, 274.
19 mars.	Conflit.	De la Vauguyon contre Mérieu	228, 233.
25 avril.	Conflit.	Commune de Saint-Mandé contre Bochard de Champigny.	78, 79, 81, en tête de 262.
9 juillet.	Conflit.	(Affaire de la Vauguyon).	228 en note.
28 juill. (2076).	Conflit.	Ternaux contre Lemaître.	140 note (e).
28 juill. (3836).		Commune de Staffelfelden contre Dollfus et Kœchlin	185, 227.
1 ^{er} novembre.		De Bermont d'Hulst.	210, 221.
6 déc. (3946).		Régie des Domaines contre Guyot	220.
6 déc. (3952).		(Affaire de la Vauguyon).	228 en note.

1821

21 mars (4080).		Commune de Vaise contre Gaillard et Maury	240, 241.
21 mars (4431).		D'Annebault contre Régie des Domaines.	80 en note, 147
18 avril.		Meurisse contre le Trésor	233.
13 juin (4649).		Ministre des Finances contre Cossette.	222, 224, 240.
13 juin (5053).		Duparc.	148.
20 juin.	Conflit.	Fermier du mesurage public de la commune de Manosque.	240, 241.

18 juillet.	Commune de Goderville contre Guyot de Talleville. .	185, 188, 212, 223, en tête de 265.
29 août.	Ville de Poitiers contre Mathé.	128.
24 octobre.	Duparc contre d'Annebault.	149.

1822

16 janv. (5349).	Conflit.	Servanteau contre préfet de la Vendée.	74, 75, 247-II.
16 janv. (5355).		Fabrique de Pin-lès-Magny contre Potiquet	234.
20 mars.		Lacroix-Durepaire contre Villoutreix de Sainte-Marie. .	81 en note, 106.
1 ^{er} mai.		Laffitte	35.
8 mai (4893).		Boucherot et C ^{ie}	193.
8 mai (5124).		Schwartz et Munster	193.
8 mai (5125).		Laffitte	193.
8 mai (5148).		Testard	193.
8 mai (5246).		Blondeau de Laurière contre héritiers Mérignet.	86, 210.
17 mai.	Conf. nég.	Lafageryde contre Dupont. .	238.
29 mai.		D'Entraigne contre communes de la Violle, etc. . . .	213, 218.
17 juillet (5400)	Conflit.	Marquis de Faudoas contre les Comtes de Pierrepont et Kergolay	99.
17 juillet (5508).	Conflit.	De La Chapelle contre de Mallet	67, 78, 80, 99.
31 juillet (4879).	Conflit.	Brunet de Calvaria contre Clary	214.
31 juillet (5441).		Mesnard ou le ministre de la Justice	135.
31 juillet (5587).	Conflit.	Frères Pugol contre Murette-Timbor et Lafont. .	112, 136.
14 août (5331).		Duquesne contre Lerebourg.	161, 232, 238.
14 août (5460).		Commune de Bry contre Ledoux.	197, en tête de 272.
14 août (5608).	Conflit.	De Saint-Leu contre Heurtault de Lamerville. . . .	99.
4 septembre.	Conflit.	Palmerini contre l'Agent judiciaire du Trésor	71, 78.
13 nov. (5160).		De Piré	228.
13 nov. (5702).		Couturier et autres contre Héritiers de Buffévent. .	239.
13 nov. (5703).	Conflit.	Colomb contre Gallien. . .	214.

1823

19 février.	Héritiers Guérard contre le Trésor	28.
26 mars.	Maisonneuve de Lacoste et de Ponthe contre Héritiers Méchin	236.
4 juin.	Delatouche contre Blaque. .	99.

5 août.	Conflit.	Héritiers Grétry contre Bourgmestre et échevin de Liège (ou Flamand-Grétry contre...)	52 en note, 82 bis.
6 août.		De Raigecourt contre Régie des Domaines	207, 222.
5 novembre.		Bourgmestre contre Héritiers Grétry	52 en note.
5 nov. (6224).	Conflit.	Commune de Saint-Germain-en-Laye contre Guettard.	85.
24 décembre.	Conflit.	Jullien contre Barbe	39, 128, 129.

1824

22 janvier.	Conflit.	Garcement de Fontaine contre commune de Voisines	140 note (g).
24 janvier.		Héritiers de Chastellux contre habitants de Bussy	227.
24 mars.		Dufour contre Ernult.	129.
31 mars.		De Pindray et Dussoulas contre de Villoutreix.	107.
7 avril (5677).		Héritiers Laferté contre Cordillot.	49.
7 avril (6202).	Conflit.	Leroy et Duhamel	245.
26 mai.	Conflit.	Demontrun contre Brunaud.	51.
21 juillet.		Bourdon contre Best, Béziers.	195.
28 juillet.	Conflit.	Travers contre Maire de la commune de Mesnil-Raoult	72, 264.
8 septembre.	Conflit.	Graziani	68, 81, 91.
17 novembre.		Ouvrard contre ministère de la Guerre	28, 122 en note.
1 ^{er} déc. (5821-5823).		D'Annebault et Duparc contre ministre des Finances.	150.
1 ^{er} déc. (6727).		Rey, Teisseire et Tremblay contre Régie des Domaines.	207, 208.
22 décembre.		Joly de Bevy contre commune de Boncourt	227.

1825

19 janvier.	Conflit.	De Corneille contre Régie des Domaines	83, 151.
2 février.	Conflit.	Escaille et Chevalier contre Crouzy	215, 222, 224, 227.
31 mars.		Ville de Chartres contre Bretel.	183, 226.
27 avril.	Conf. nég.	Brunet contre Payre	67, 71, 80, 86, 234.
13 juillet. (6308).		Bourguignon.	128, 129.
13 juillet (6733).		Lesage contre ville de Besançon.	29, 55.
10 août.	Conflit.	De Piré contre Régie des Domaines.	80, 228.
17 août.	Conflit.	Delbeck contre Régie.	83, 152.
23 novembre.		Saisy de Kerampuil contre Legoff.	239.
7 décembre.	Conflit.	Pierron contre Chapuy	110, 114, 129.

1826

11 janvier.		Poirier de Beauvais.	194, 247-I.
2 février.		De Faudoas contre Kergolay.	99.
16 février.		Brial.	197.
22 février.		Thuret et Cl ^e	122, 188.
1 ^{er} mars.		Ranty contre Delalande	107.
15 mars.		Petiniaud contre Reynaud. . . .	95, 199, 269.
5 avril.		De Schomberg.	204.
4 mai.		De Rohan-Rochefort contre commune de Muhlbach.	211.
17 mai.	Conflit.	De Schlabrendorf et Sattig contre le Domaine.	245.
7 juin.	Conflit.	Sattig contre Régie des Do- maines	245.
19 juillet.		Richard contre de Joviac. . . .	223.
26 juillet.	Conflit.	Desarcis contre Breysse. . . .	214.
23 août.		Marais de Donge.	III en note, 115.
6 sept. (6620).		Commune de Blénod-lès-Pont- à-Mousson	125 en note, 142.
6 sept. (7478).	Conflit.	Dufour	121.
15 octobre.		Ministre de la Guerre contre Desescaux.	51.
25 octobre.		Romey et Chasseigne contre d'Espagnac	173.
26 octobre.	Conflit.	Héritiers de Bigu et de La- lande.	247-III.
22 nov. (4903).		Ambron contre ministre de la Guerre	35.
22 nov. (7559).	Conflit.	Petit	140 note (f).
22 nov. (7571).		Commune de Landzecourt contre le meunier de Quen- cy.	189.

1827

28 février.	Conflit.	D'Annebault contre Régie des Domanes	67, 80, 106, 146, 153, 203 en note, 234.
29 mars.		Larraton contre commune d'Hasnon	206, 209, 213, 272.
11 avril.	Conflit.	Dubourg, Moreau et cons. . . .	111.
18 juillet (7113).		Reder contre Corda.	140 note (a), 141 note (n).
18 juillet (7895).		De Tana Santena.	204.
15 août.		Ministre des Finances. . . .	221.
28 août.		Elion contre Baleure	106.
21 septembre.	Conflit.	Lemercier.	168.
21 novembre.		Lecordier	204.
12 décembre.		Dumas	156 en note, 208
19 décembre.	Conflit.	Héritiers Duchon.	39 bis en note, 114.

1828

6 février (7899).	Conflit.	Busco et Vallier contre de Bardonnenche.	106, 198.
20 février (7751.)		Ministre des Finances contre M. J. A. A. de Laffitte de Courteil	204.
20 février.		Ministre des Finances contre L. A. de Laffitte de Courteil.	204.
28 février (6908).		Bavoux et Pochet contre commune de Nesles. . . .	136.
28 février (7263).	Conflit.	De Bardonnenche.	39, 247-I, 249-II
28 février (7975).	Conflit.	Ducommun contre ministre des Finances.	68, 78.
6 mars (7791).		Vigne.	111.
6 mars (7940).	Conflit.	Favre.	168.
16 mars.	Conflit.	Braccini.	203, 272.
2 avril.	Conflit.	Bourgmestre de la ville de Liège contre Héritiers Grétry.	52.
25 avril.		Urbain.	129.
30 avril.	Conflit.	Héritiers Baudenet. . . .	67, 80.
14 mai.		Schickel	204.
1 ^{er} juin.		Vezin de Varennes et autres	34, 56, 67.
11 juin.		Scheppard.	204.
13 juillet (8389).		Préfet de Police contre Aubin-Bernardière	49, 50.
13 juillet (8423).	Conflit.	Descours	117.
26 octobre.	Conflit.	Héritiers de Bigu et de Lalande.	106, 177, 248-II, 249-I, en tête de 259, 272.
5 nov. (7739).		De Bonnœuil.	235, 238.
5 nov. (8479).	Conflit.	Marion contre Foubert . .	103, 175.
3 décembre.		Dutremblay contre Masson.	197, 201.
31 décembre.		De Beaumont contre Duhays.	221.

1829

1 ^{er} février.		Ministre des Finances contre Leclercq.	208.
11 février (8378).		Ministre des Finances. . . .	206.
11 février (8379).		Ministre des Finances. . . .	206.
15 mars (8555).	Conflit.	Bernardière contre Préfet de Police	28, 49 en note, 119.
15 mars (8573).		Ministre des Finances contre Hulot	206.
26 mars.		Flavigny	206.
12 avril.		Leveil.	111, 276 en note.
13 mai.		Orinel contre Lechauff. . .	106, 188, (194).
12 août.	Conflit.	Commune de Serbonne. . .	33 en note.
2 septembre.		Ville de Dunkerque. . . .	29 en note, 55, 274.
2 déc. (8876).		Ministre des Finances. . . .	220.

2 déc. (8877).	Ministre des Finances contre	
	Petit-Didier.	220.
2 déc. (8882).	Ministre des Finances. . . .	220.
2 déc. (9177).	Pontard	213.
23 décembre.	De Beaufort.	50.

1830

10 février.	Conflit.	Auband.	163.
5 mai.		Duc d'Aumont.	245.
23 mai.	Conflit.	Héritiers de Chabrillan . . .	160, 239.
6 juin.		Héritiers de Sanzillon contre	
		héritiers Tronche	193.
14 juillet (8556).		Roy	91.
14 juillet (9446).	Conflit.	Matignon	67, 86, 121, 268.
30 septembre.		Ministre des Finances contre	
		Joly	221.
15 octobre.		Ministre des Finances contre	
		Seiller	96, 190, 191.
30 novembre.		Ministre des Finances. . . .	221.

1832

24 mars.	D'Annebault et autres contre	
	Régie des Domaines	154.

1833

16 août.	D'Annebault et consorts con-	
	tre Régie des Domaines. . .	154.

1879

21 février.	Pollet.	39 en note.
-------------	-----------------	-------------

1881

24 juin.	Bougard.	9.
----------	------------------	----

1889

13 décembre.	Cadot.	9.
--------------	----------------	----

1903

6 février.	Terrier	91 et note.
------------	-------------------	-------------

1904

9 juillet.	Vermandon	117.
------------	---------------------	------

1908

29 février.	Tr. Confl.	Fentry	91 et note.
11 avril.	Tr. Confl.	Fonscolombe	91 et note.

1909

29 janvier. Carteau. 117.

1910

4 mars. Thérond. 91 et note.

1912

31 juillet.	Granits porphyroïdes des Vosges	274.
-------------	---	------

1923

16 juin.	Tr. Conf.	Septfonds	77, 79.
30 septembre.		Couitéas.	52.

1935

4 décembre. C^{ie} Charbonnière de Manu-
tention et de Transports. 113.

1938

3 juin.	Société des Cartonneries et Imprimerie Saint-Charles.	52.
14 novembre.	Tr. Conf.	79.

1939

28 juin. Ville de Philippeville. . . . 130.

1942

12 décembre. Tr. Conf. 240.

1945

16 mars.	Dauriac.	50 en note.
23 mars.	Époux de Richemond. . . .	52 et la note.

1947

15 février.	Tr. Conf.	Consorts Perrin	229.
5 juin.	Tr. Conf.	Dame Barrat.	6 en note.
5 juin.	Tr. Conf.	Veuve Courroux	6 en note.
5 juin.	Tr. Conf.		6 en note.
5 juin.	Tr. Conf.		6 en note.
24 juillet.	Tr. Conf.	Demoiselle Gérony	229.
25 juillet.	C. d'État		162 en note.
30 octobre.	Tr. Conf.	Barinstein.	77 en note.
18 décembre.	Tr. Conf.	Hilaire	229.
18 décembre.	Tr. Conf.	Dame Cortesi	229.

TABLE CHRONOLOGIQUE DES DÉCISIONS JUDICIAIRES

N-B : Les chiffres renvoient aux numéros.

1798

- 24 vend. an VII Civ. cass. (Intérêt de la loi) 199 en note,
(octobre). 276 en note.

1799

- 25 nivôse an VII Cr. cass. Courcel contre Ministère
(janvier). public 78.
5 vent. an VII Cr. cass. Roy contre ministère public 83.
(février).
8 prair. an VII Crim. 133.
(mai).
12 vend. an VIII Civ. (Intérêt de la loi). 95.
(octobre).
1 brum. an VIII Civ. cass. Robequin et Seyniat contre
(octobre). Gras père et fils. 123, 267 en note.

1800

- 25 pluv. an VIII Civ. cass. Lemoine contre Levasseur
(février). et autres 168.
8 germ. an VIII Cr. cass. Couren contre Ministère,
(mars). public. 158.
28 mess. an VIII Cr. cass. Ministère public contre N... 42.
(juillet).
14 vend. an IX Cour cass. (108 en note).
(octobre).

1801

- 2 floréal an IX Civ. cass. (Intérêt de la loi) Affaire
(avril). Albert et Grandeserre. . . 108.
18 floréal an IX Cr. cass. Bonneau. 42, 140 en note,
(mai). 140 note (h bis).

1802

- 18 nivôse an X Bruxelles. Driou. 103.
(janvier).
22 pluviôse an X Req. Labouret contre Loyez et
(février). Lemoine 102.
29 floréal an X Civ. cass. Romel 242.
(mai).
16 mess. an X Req. Commune d'Arles contre
(juillet). Ripert et Martin. 123.

18 mess. an X	Civ. cass.	Duparcq	102.
(juillet).			
29 therm. an X	Req.	Duhamel	78, 240 en note.
(août).			

1803

23 germ. an XI	Civ. cass.	Pecri contre Héritiers Wailly.	164.
(avril).			
8 mess. an XI	Civ. cass.	Labouret contre Guérin et autres	102.
(juin).			
18 fruct. an XI	Civ. cass.	Boullier contre Régie de l'Enregistrement.	95, 270, 273.
(septembre).			
1 ^{er} frim. an XII	Civ. cass.	Commune de Montmirey contre Ratelot et Laplante.	33.
(novembre).			

1804

9 pluv. an XII	Civ. cass.	Tranchant et Trouillot-Pescheur.	165.
(janvier).			
15 prair. an XII	Cour cass.	Valdery contre Vincent.	125 en note, 142, 242 bis.
(juin).			
13 mess. an XII	Civ. cass.	Régie de l'Enregistrement contre Martinon	33, (50), 74 en note, 165 en note.
(juillet).			
13 mess. an XII	Req.	Marnier contre Lammermann.	117.
(juillet).			
10 fruct. an XII	Req.	Dasse contre de Lastic.	71 en note.
(août).			
17 fruct. an XII	Req.	Albon contre Werbrouck	103.
(septembre).			
21 brum. an XII	Civ. cass.	Cozan.	116.
(novembre).			

1805

25 flor. an XIII	Nîmes.	Albaret contre Moré	159, 247-III.
(mai).			

1806

18 mars.	Req.	Boblique contre commune de Thermes	216.
9 juillet.	Civ. cass.	Bobé	80.
16 juillet.	Civ. cass.	Jublin contre Raymond et Themin.	117.
2 décembre.	Civ. cass.	Bigot et Guille contre Tixier.	240.

1807

14 avril.	Agen.	Garigou contre Dinety.	141 note (I).
17 avril.	Req.	Petiniau contre Lestrade.	243 en note, 244.
25 mai.	Civ. cass.	Breuillard contre N...	88 en note, 99, en tête de 267.
28 octobre.	Civ. cass.	Desmeth contre Brouhoven.	78.

1808

15 janvier.	Paris.	Ardant contre Mellon et Plessier.	141 note (o).
16 février.	Paris.	Lapareillé contre Rabotin. . .	240, 241.
13 avril.	Civ. cass.	Doë contre le maire de Piney. .	163, 164.
18 avril.	Civ. cass.	Henrion contre Henrion. . .	159.
18 juillet.	Civ. cass.	Charney contre Rodde. . .	164.
6 septembre.	Civ. cass.	Cartier contre Matheron. . .	117.
21 novembre.	Civ. cass.	Paris contre Calabre et cons. .	124, 268.

1809

16 mai.	Civ. cass.	Demissy.	60 en note, 108, 258 en note.
9 août.	Civ. cass.	Disses contre Berty-Fabry et Combarieu	244.
23 octobre.	Civ. cass.	Communes des Valois, etc... contre Bresson et Normand. .	43.
25 octobre.	Civ. rej.	Mary contre Parent-Decuroy. .	40.

1810

13 mars.	Civ. cass.	Marty.	33 en note, 140 note (h).
28 août.	Civ. cass.	Balland contre Pierre. . . .	165, 209, 214.

1811

2 mai.	Crim. cass.	Contributions Indirectes c. Oldenbourg	95.
13 juin.	Civ. cass.	Richard.	135.

1812

4 février.	Civ. rej.	Joly contre commune de Vauvillers.	85.
9 juin.	Civ. cass.	Noë	26.
12 août.	Civ. rej.	Morfeuillet contre Dame Fol-lin	165, 226.
7 novembre.	Civ. cass.	Lubersac contre Sainte-Marie. .	80.

1813

3 mai.	Civ. cass.	Marcel contre Bourdon . . .	80.
--------	------------	-----------------------------	-----

1814

21 mars.	Civ. cass.	Gramont contre d'Hautefort ou Dumerle contre le tuteur de la dame d'Hautefort. .	98, 268.
----------	------------	--	----------

1817

2 janvier.	Cr. cass.	Lecardé.	125 en note, 241, 242 bis, 264.
11 juillet.	Metz.	Deville Bodson contre Jacob.	140 note (b), 141 note (k), 177.
16 août.	Bourges.	Martin	117.

1818

25 février.	Cour cass.	Gnudi contre Kellermann.	203.
10 mars.	Civ. rej.	L'Agent du Trésor contre Lemaire.	25.

1819

24 mars.	Civ. cass.	Garrigou contre Poursillé. .	80.
23 août.	Civ. rej.	Brousse contre Iché de Thou.	138.

1820

22 mars.	Civ. cass.	Racouchot contre Ballard-Delachapelle.	164.
----------	------------	--	------

1821

13 mars.	Req.	Duc	25.
29 mars.	Cr. cass.	Vacquerie.	135.
1 ^{er} août.	Amiens.		26.

1822

22 mars.	Cr. cass.	Andrien.	135.
21 août.	Civ. cass.	Commune de Roanne contre Goulard.	104.

1823

18 novembre.	Cour Cass.	Constantin-Allemand contre Rougier.	177.
4 décembre.	Crim. rej.	Hyacinthe-Tavera	67, 78 en note.

1824

15 avril.	Cr. cass.	De La Mothe.	135.
12 mai.	Civ. cass.	De Caqueray contre Badaire.	26, 88 en note, 163, 164, 268, 270, 275.
13 mai.	Req.	Maynoncourt contre Aymonet-de Contrégise et Vuilleret.	83.
4 août.	Civ. cass.	De Latour d'Auvergne contre de Vaudrenil.	71 en note, 158.
3 novembre.	Civ. cass.	Arrighi contre Conti.	36, 214.
22 décembre.	Req.	De Neuflise contre Lelaulin.	141 note (p).

1825

18 mars.	Cr. rej.	Petit contre de Courcy. . .	139 en note, 140 note (c), 141 note (f), 177.
29 juin.	Req.	Picot contre Marseaux. . .	165, 183, 189.
9 août.	Req.	Lenez-Cotty de Brécourt contre la Duchesse de Béthune-Charost.	71, 85, 159, 243- III, en tête de 262.
26 août.	Cr. cass.	Martin	132.
24 septembre.	Cr. cass.	Chappelle et autres.	125 en note, 242 bis, 264.

1826

21 février.	Req.	De Grelle contre de Caraman.	165.
7 décembre.	Cr. cass.	Nectoux.	135.
26 décembre.	Civ. cass.	Massias.	42 en note, 121 en note.

1827

16 mars.	Crim.	Bernard.	133.
21 mai.	Civ. cass.	Fargues contre Rigaud . . .	74, 78 bis, 163, 262-I.
28 mai.	Civ. cass.	Beautier et Duval contre de Fumechon.	140 note (b).
10 juillet.	Req.	Hospices de Rouen contre Héritiers Lemoyne	238.

1828

4 janvier.	Crim.	Remond.	132.
------------	-------	-----------------	------

1829

11 février.	Civ. cass.	Commune de Colombier con- tre Rotalier	160.
15 février.	Crim.		133.
14 mai.	Crim. rej.	Guillaumont.	135.
30 mai.	Req.	Société Sainte-Agathe contre Valette	74.
1 ^{er} juillet.	Civ. rej.	Verac et Manara contre Cezan	175.
6 juillet.	Req.	Bordais contre Faivre et Trochu	116, 118, 192.
6 août.	Req.	Contributions Indirectes con- tre Beaudoin.	242 en note.
23 novembre.	Req.	Kéridec contre Tranchant des Tulois.	81.

1830

13 décembre.	Civ. cass.	D'Anjou-Paysan contre com- mune de Mathieu.	80.
--------------	------------	--	-----

1861

9 décembre. Civ. (25).

1926

28 juin. Civ. 77.

1939

22 février. Crim. 77.

1941

25 juin. Req. 77.

1943

18 mars. Soc. 240.

1947

25 mars. Civ. 130, 240 en note,
242 en note.

20 octobre. Civ. 199.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

N.-B. — Le premier chiffre renvoie au numéro, le second à la page.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

TITRE I

APERÇU DU PRINCIPE DE LA SÉPARATION ENTRE LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE OBJET DE LA PRÉSENTE THÈSE

CHAPITRE I. — L'organisation française des pouvoirs publics : la séparation des pouvoirs, des autorités et des fonctions.

N°		Pages.
	SECTION I. — De la séparation des pouvoirs à la séparation des autorités	I
1.	§ 1. — Le principe théorique de la séparation des pouvoirs.	1
	§ 2. — La règle pratique de la séparation des autorités. .	2
2.	I. — La dialectique de l'Assemblée constituante.	2
	II. — La tradition de l'ancien régime est reprise par la Révolution	3
3.	A. — L'ancien régime : Première phase . . .	3
4.	Deuxième phase . . .	4
5.	L'Édit de St-Germain.	4
6.	B. — La Révolution	4
	SECTION II. — De la séparation des autorités à la séparation des fonctions.	6
	(De la séparation entre les autorités administrative et judiciaire à la séparation des fonctions de juger et d'administrer au sein de l'Administration).	
7.	Introduction	6
8.	I. — Le dédoublement des fonctions	6
9.	II. — Les grandes étapes de la différenciation des fonctions	7
10.	III. — La question de la séparation des fonctions est négligée dans la présente thèse.	7

CHAPITRE II. — L'application par les juridictions du principe de la séparation des autorités. L'étude de la jurisprudence.

	SECTION I. — Le rôle de la jurisprudence.	9
	§ 1. — Les difficultés d'application du principe.	9
II.	I. — L'application législative du principe : son insuffisance	9

Nos		Pages.
12.	II. — L'application jurisprudentielle du principe : son importance	10
13.	§ 2. — Les études de jurisprudence.	11
	SECTION II. — Objet de la présente thèse.	11
	§ 1. Le sujet : la compétence administrative et judi- ciaire de 1800 à 1830 d'après les données de la jurisprudence	11
14.	Amorce d'une étude de la jurisprudence.	11
15.	1800-1830	12
16.	§ 2. — La méthode et les sources.	12
17.	I. — Tribunaux judiciaires (décisions des —)	13
18.	II. — Conseil d'État (décisions du —)	13
19.	III. — Recueils de jurisprudence.	14
20.	IV. — La doctrine	16
21.	Transition	16

TITRE II

**LA SÉPARATION DES AUTORITÉS
DANS LA PRATIQUE JURIDICTIONNELLE DU CONSULAT,
DE L'EMPIRE ET DE LA RESTAURATION**

22.	INTRODUCTION. — Règles de procédure et critères de compétence	17
-----	--	----

CHAPITRE I. — La compétence intéresse l'ordre public.

	SECTION I. — Énoncé du principe.	18
23.	Le principe.	18
	§ 1. — Décisions contraires à la règle : la compétence serait d'ordre privé.	18
24.	I. — Le Conseil d'État.	18
25.	II. — La Cour de cassation	19
	§ 2. — Décisions conformes à la règle : la compétence est d'ordre public.	21
26.	I. — Juridictions judiciaires.	21
27.	II. — Conseil d'État	21
28.	A. — Interdiction des clauses écartant la compétence administrative	22
29.	B. — Interdiction des clauses étendant la compétence administrative.	23
30.	Conclusion de la section I.	24
	SECTION II. — Portée du principe.	24
31.	Introduction	24
	§ 1. — Les tribunaux judiciaires doivent s'y plier.	25
32.	I. — Contrôle du Conseil d'État, juge des conflits.	25
33.	II. — Contrôle de la Cour de Cassation.	27
34.	§ 2. — L'Administration doit s'y soumettre.	28
35.	§ 3. — Au-dessus de la séparation des tribunaux admi- nistratifs et judiciaires : les actes de gouverne- ment.	29

N ^{os}		Page
	CHAPITRE II. — Sanction de la règle précédente.	
	(Conséquences procédurales du caractère d'ordre public que revêt le choix de la compétence).	
36.	§ Introductif	31
36.	A. — Questions préjudicielles.	31
37.	B. — Plan du chapitre.	32
	SECTION I. — Le conflit d'attribution	32
38.	Objet de cette section.	32
39.	A. — Domaine du conflit	33
39 bis.	B. — Mécanisme du conflit	35
	SECTION II. — L'excès de pouvoir judiciaire.	36
40.	§ 1. — Le principe du contrôle de la Cour de cassation.	36
41.	§ 2. — La notion d'excès de pouvoir judiciaire (renvoi à l'ouvrage de M. Waline).	38
	§ 3. — Exemples d'excès de pouvoir judiciaire.	38
42.	I. — Les tribunaux ne peuvent prendre de mesures contraires aux décisions prises par l'Administration	38
43.	II. — Ils ne peuvent adresser d'injonction à l'Administration	39
	SECTION III. — L'excès de pouvoir devant le Conseil d'État.	40
44.		40
45.	§ 1. — Conclusions des travaux de M. Landon.	40
46.	§ 2. — De quelques aspects de la jurisprudence du Conseil d'État	41
46.	A. — La discipline du Conseil d'État.	41
47.	B. — La chose jugée.	42
48.	I. — La chose jugée administrativement.	42
49.	II. — Les conditions de la chose jugée.	43
50.	III. — Les conséquences de la chose jugée : 1 : L'Administration ne peut statuer.	44
51.	IV. — Les conséquences de la chose jugée : 2 : L'Administration ne peut porter atteinte aux décisions judiciaires.	45
52.	V. — Les conséquences de la chose jugée : 3 : L'Administration est tenue d'exécuter les décisions de justice.	46
53.	Conclusions du chapitre	49
	CHAPITRE III. — Recherche du critère de compétence.	
54.		50
55.	§ 1. — L'ordre des juridictions est déterminé par la nature des contestations.	50
56.	§ 2. — L'ordre des juridictions est déterminé par la loi.	51
57.	§ 3. — Plan de l'étude	52
58.	Plan de l'étude (<i>suite</i>)	52

PREMIÈRE PARTIE

DOMAINE GÉNÉRAL DE LA COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — L'intérêt de l'État.

Nos	Pages.
59. Méthode de travail adoptée.	57
60. § 1. — L'État intéressé.	57
61. § 2. — L'État sans intérêt (renvoi).	58
62. § 3. — L'État intéressé, condition nécessaire mais non suffisante.	59
63. Plan de la première partie.	60

TITRE PREMIER

L'ACTE ADMINISTRATIF

64. § Introductif (plan du titre I).	61
--	----

CHAPITRE I. — Exemples d'actes administratifs.

65. Introduction.	62
66. SECTION I. — Actes relatifs à l'administration courante. . .	62
67. § 1. — Des actes administratifs par leur auteur. . . .	62
68. § 2. — Des actes qui sont à l'origine d'opérations admi- nistratives.	65
69. SECTION II. — Actes d'intérêt national.	66
70. § 1. — Législation des biens nationaux.	67
71. § 2. — Législation de l'émigration.	68
72. SECTION III. — L'acte administratif par l'intention de son auteur.	69
73. Conclusion du chapitre I.	70

CHAPITRE II. — La sauvegarde de l'acte administratif.

SECTION I. — Les principes.		71
74.	I. — L'acte administratif échappe aux tribunaux. . .	71
75.	II. — Les tribunaux retrouvent leur compétence. . . .	72
76.	III. — Application du principe (plan des développements). .	73
SECTION II. — Le rôle exclusif de l'Administration dans la sauvegarde de l'acte administratif.		74
§ 1. — L'appréciation de la validité des actes adminis- tratifs.		74
77.	I. — Rappel du système actuel.	74
78.	II. — Construction de l'époque 1800-1830. . .	74
78 bis.		76
§ 2. — L'interprétation du sens des actes administratifs. .		78
79.	I. — Comparaison entre le système actuel et celui de l'époque.	78
80.	II. — Examen de la jurisprudence : décrets, ordonnances et arrêtés.	79

Nos		Pages.
81.	III. — Examen de la jurisprudence : actes cons- titués par des opérations administratives	81
82.	IV. — Essai de délimitation des compétences : l'affaire Grétry	82
82 bis.		83
83.	§ 3. — L'ingérence dans l'exécution des actes adminis- tratifs.	84
84.	SECTION III. — La protection inutile de l'acte administratif.	86
85.	§ 1. — L'application de l'acte administratif par le tri- bunal	86
86.	§ 2. — L'acte administratif ne fait pas obstacle à la compétence judiciaire	88
87.	Transition avec le titre II.	89

TITRE II

LES OPÉRATIONS ADMINISTRATIVES

	§ Introductif	91
88.	Actes et opérations administratifs.	91
89.	Plan du titre II.	92

CHAPITRE I. — La notion de service public.

90.		93
91.	Application jurisprudentielle.	93
92.	Insuffisance de la notion de service public.	94

CHAPITRE II. — Opérations de finances publiques.

93.	Introduction et plan.	96
94.	SECTION I. — Opérations fiscales.	96
	§ 1. — Les contributions directes.	97
95.	I. — Le principe	97
96.	II. — Limites à la compétence administrative.	99
97.	§ 2. — Les contributions indirectes.	99
	SECTION II. — Validité d'un paiement dans une caisse de l'État.	100
98.	Principe.	100
99.	Versement par les débiteurs des émigrés.	101
	SECTION III. — Opérations rendant l'État débiteur.	103
100.	§ 1. — L'engagement de la dépense.	103
101.	I. — De la qualité de l'agent	103
102.	A. — Première hypothèse. Dette contrac- tée par un agent de l'Administra- tion à qualités.	104
103.	B. — Seconde hypothèse. Dette contrac- tée par un agent de l'Administra- tion à titre personnel.	106
104.	II. — Du bien-fondé de la dette	107
105.	§ 2. — La liquidation de la dette.	107

Nos		Pages.
106.	I. — Remise en question et contenu de l'acte de liquidation.	108
107.	II. — Des effets, entre les parties de l'acte de liquidation	110
108.	§ 3. — Le paiement de la dette	110

CHAPITRE III. — Contrats et travaux des collectivités publiques.

109.	Délimitation du sujet : de quelques modes d'acquisition et de transformation des biens par l'État, etc... . . .	112
	SECTION I. — Les concessions de travaux publics.	112
	§ 1. — La notion de travail public.	112
110.	Généralités	112
111.	Travaux publics et expropriation.	113
112.	Travaux publics et grande voirie.	115
113.	Travaux publics et législation particulière	115
	§ 2. — Les dommages de travaux publics	116
114.	I. — Cas général (Loi 28 pluviôse an VIII).	116
115.	II. — Dessèchement des marais (Loi 16 sept. 1807)	118
	§ 3. — Des rapports contractuels nés à l'occasion des marchés de travaux publics.	118
116.	I. — Rapports de l'entrepreneur avec le gouvenement	118
117.	II. — Rapports de l'entrepreneur avec les sous-traitants.	119
118.	III. — Rapports entre associés.	120
119.	IV. — Interdiction des clauses modificatives de compétence	121
	SECTION II. — De quelques autres contrats administratifs et des réquisitions	121
120.		121
121.	I. — Concessions de service public.	121
122.	II. — Marchés de fournitures à l'État	122
123.	III. — Réquisitions	123
124.	IV. — Assimilation du contrat à un acte administratif.	124
	SECTION III. — Contrats passés par les communes.	125
125.	Position du problème.	125
126.	I. — Le biais de l'acte administratif.	125
127.	II. — Critère de l'utilité publique.	126
128.	III. — Critère de la nature des travaux	126
129.	IV. — Critère de la forme du marché.	128
130.	Conclusion de la section	129
	SECTION IV. — Voiries et eaux.	129
131.		129
	§ 1. — La voirie et plus spécialement, les routes et chemins.	130
132.	I. — Chemin public ou privé.	130
133.	II. — Grande et petite voirie	130
133.	a) Grande voirie.	130

Nos		Pages
134.	b) Petite voirie.	131
135.	c) Traversée d'une agglomération. . .	131
136.	III. — Chemins vicinaux.	132
	§ 2. — Le départ des compétences en matière d'eaux. .	133
137.	Complexité de la question	133
138.	Domanialité	134
139.	Renvoi à Aubry et Rau.	134
140.	A. — Domaine de l'autorité administrative. .	135
141.	B. — Domaine de l'autorité judiciaire. . .	136
142.	Conventions où des communes sont parties. .	137

CHAPITRE IV. — Opérations d'intérêt national.

143.	§ Introductif	139
	SECTION I. — Domaines engagés.	140
	§ 1. — La législation.	140
144.	Principes.	140
145.	Règles légales de compétence.	141
146.	§ 2. — Principes de jurisprudence.	142
147.	§ 3. — L'affaire d'Annebault (application de la jurisprudence)	143
147.	I. — 1 ^{er} arrêt. C. E. 21 mars 1821	143
148.	II. — 2 ^e arrêt. C. E. 13 juin 1821	144
149.	III. — 3 ^e arrêt. C. E. 24 oct. 1821.	144
150.	IV. — 4 ^e arrêt. C. E. 1 ^{er} décembre 1824 . . .	145
151.	V. — 5 ^e arrêt. C. E. 19 janv. 1825.	146
152.	VI. — 6 ^e arrêt. C. E. 17 août 1825.	146
153.	VII. — 7 ^e arrêt. C. E. 28 févr. 1827.	147
154.	VIII. — 8 ^e et 9 ^e arrêts. C. E. 24 mars 1832 et 16 août 1833.	148
154 bis.	IX. — Conclusions sur l'affaire d'Annebault. .	149
	SECTION II. — Émigration.	149
	§ 1. — Des lois sur l'émigration.	149
155.	I. —	149
156.	II. — Le milliard des émigrés; son contentieux spécial.	150
	§ 2. — De la compétence en matière d'émigration d'après la jurisprudence	151
157.	I. — Limite dans le temps de la compétence administrative	151
158.	II. — L'émigration, matière administrative : limites quant au fond du droit.	153
158.	a) qualité d'émigré	153
159.	b) règlements successoraux.	153
160.	c) biens rendus.	155
161.	III. — Validité d'un remboursement de rente dans une caisse publique.	155
	SECTION III. — Domaines nationaux	156
	§ 1. — Esprit général de la législation et de la pratique gouvernementale	156
162.		156

N ^{os}		Pages.
	§ 2. — La compétence d'après la jurisprudence. . . .	157
	I. — Domaine de la compétence administra-	
	tive.	157
163.	A) Le principe.	157
164.	B) La vente domaniale.	158
165.	II. — Domaine de la compétence judiciaire. .	160
	a) Tout ce qui n'est pas vente du bien	
	national	160
	b) Recouvrement des fermages. . .	161
	c) Recours à des moyens de droit privé	
	(transition vers 2 ^e partie). . . .	161

APPENDICE A LA PREMIÈRE PARTIE

**La responsabilité de la puissance publique
dans ses rapports avec la compétence**

166.	I. — Position du problème	163
167.	II. — Opinions divergentes de la doctrine. . . .	163
168.	III. — Incertitude de la jurisprudence.	165

DEUXIÈME PARTIE

**DOMAINE GÉNÉRAL
DE LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE**

INTRODUCTION

169.	Rappel : cas déjà rencontrés de compétence judiciaire. .	171
170.	Domaine propre de la compétence judiciaire. . . .	172
171.	Plan de la 2 ^e partie.	172

TITRE I

**ÉTAT SANS INTÉRÊT
ET CONTESTATIONS ENTRE PARTICULIERS**

172.	§ d'introduction.	173
	SECTION I. — Double énoncé de la règle.	174
173.		174
	SECTION II. — Le défaut d'intérêt de l'État.	175
174.	I. — Principe.	175
175.	II. — Application du principe	176
176.	III. — Portée du principe.	177
	SECTION III. — Contestations entre particuliers sur des	
	intérêts privés.	178
177.		178
	Conclusion du titre I.	179
178.		179
179.	Transition.	179

TITRE II

APPLICATION DES RÈGLES DU DROIT PRIVÉ

N ^{os}		Pages.
180.	Plan du titre II	181

PREMIÈRE DIVISION

DES RÈGLES, TITRES ET MOYENS JURIDIQUES
TENDANT A LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE

181.	Plan de la 1 ^{re} division	181
------	---	-----

CHAPITRE I. — De l'acte applicable.

182.	Distinctions opérées par la jurisprudence.	183
	SECTION I. — Des sources anciennes.	183
183.	§ 1. — Des titres anciens.	183
	I. — Principe.	183
184.	II. — Application	184
	1. Actes antérieurs à l'acte adminis-	
	tratif en cause.	184
185.	2. Actes antérieurs à 1789.	185
186.	§ 2. — Des anciennes règles de droit.	185
	a) Application des anciennes coutumes.	186
	b) Application des anciens usages.	186
187.	Conclusion de la section I	186
	SECTION II. — Des sources récentes.	187
188.	Des sources anciennes aux sources récentes.	187
	§ 1. — Des nouvelles règles de droit.	188
189.	I. — Règles de droit commun	188
190.	II. — Règles de droit civil	188
191.	III. — Autres branches du droit privé.	189
192.	IV. — Autres branches du droit privé (<i>suite</i>).	189
	A)	189
193.	B) Lettres de change	190
194.	§ 2. — Des titres.	192
195.	Conclusion du chapitre I.	193

CHAPITRE II. — Des moyens tirés du droit privé.

196.	Introduction.	195
	SECTION I. — Moyens de procédure.	195
197.	§ 1. — Procédure civile proprement dite.	195
	§ 2. — Voies d'exécution	196
198.	Principe	196
199.	Nuances	197
200.	Exceptions	198
	SECTION II. — Moyens de fond	199
201.		199

DEUXIÈME DIVISION

DES MOYENS DE DROIT CIVIL

N ^{os}		Pages.
202.	Plan de la seconde division.	200
CHAPITRE I. — Une question d'état : la nationalité.		
203.	I. — De l'état des personnes	201
204.	II. — La nationalité.	202
	a) Le principe.	202
	b) Conditions de mise en jeu de la question préjudicielle.	202
	c) Application des principes	203
CHAPITRE II. — Le droit de propriété.		
205.	Préambule.	204
	SECTION I. — Principes généraux	204
206.	§ 1. — La propriété, question judiciaire	204
	I. — Énoncé du principe.	204
	A) Le principe.	204
207.	B) Question préjudicielle judiciaire.	205
208.	C) Application législative du principe.	206
209.	II. — Portée du principe	207
	A) Les exceptions à la compétence judiciaire	207
210.	B) L'acte administratif ne fait pas obstacle à la compétence judi- ciaire.	208
	§ 2. — Les modes de preuves de la propriété et la possession, questions judiciaires.	210
211.	Généralités :	
	a) Pluralité des moyens	210
212.	b) Des titres de propriété	210
213.	c) De la prescription.	211
214.	d) De la possession	211
	SECTION II. — Parties au litige	213
215.	I. — Contestations entre particuliers.	213
216.	II. — Contestations entre particuliers et communes.	213
217.	III. — Contestations entre particuliers et l'État.	214
218.	IV. — Contestations entre l'État et des communes.	215
	SECTION III. — Objet du litige	215
219.	§ 1. — Détermination de la nature du bien.	216
	A) Propriété immobilière et mobilière.	216
220.	B) Féodalité.	216
221.	C) Domaines engagés	218
222.	D) Cas de droit commun.	219
223.	§ 2. — Détermination de la consistance du bien.	219
224.	§ 3. — Détermination du propriétaire.	220

N ^{os}		Pages.
	SECTION IV. — Charges grevant la propriété	221
225.	§ 1. — Rente foncière, servitudes et droits d'usage.	221
	I. — Rente foncière	221
226.	II. — Servitudes	221
227.	III. — Droits de jouissance.	222
228.	§ 2. — Privilèges et hypothèques.	223
229.	Conclusion du chapitre II sur le droit de propriété	224

CHAPITRE III. — Le droit des obligations.

230.	Préambule	226
	SECTION I. — Des obligations en général.	226
231.		226
232.	§ 1. — La notion d'obligation.	226
	I. — Les éléments de l'obligation.	226
	II. — L'objet de l'obligation	227
233.	§ 2. — Cautionnement et solidarité.	227
	I. — Cautionnement	227
	II. — Solidarité	228
234.	§ 3. — Extinction des obligations, ...	229
	I. — Le paiement	229
235.	II. — La prescription.	230
236.	III. — La novation	230
	SECTION II. — Des contrats particuliers	231
237.	Plan	231
238.	§ 1. — Examen de divers contrats	231
	I. — La vente et l'échange.	231
	II. — Servitudes, rente, mandat	232
239.	§ 2. — Du contrat de louage de chose.	232
	I. — Du louage civil de chose.	233
240.	II. — Des baux administratifs.	234
	A) La notion de bail administratif et le principe de la compétence judiciaire.	234
241.	B) La portée et les motifs de la compétence judiciaire	236
	a) La portée	236
242.	b) Les motifs, analyse de la jurisprudence	237
242 bis.	Les arrêts, conclusion	239

CHAPITRE IV. — Le droit successoral.

243.	Préambule.	241
244.	SECTION I. — L'examen du testament.	241
245.	SECTION II. — L'examen de la qualité de successeur.	242
	SECTION III. — Le partage des successions.	244
246.	Introduction : le départ de compétence.	244
247.	§ 1. — Les principes généraux.	245
	I. — Caractère exorbitant de la compétence administrative : successions d'émigrés.	245

N ^{os} .		Pages
	II. — Appel à la notion d'acte administratif. .	246
	III. — Appel à la notion « d'État non intéressé ». .	247
248.	§ 2. — Les partages administratifs.	248
	I. — Les partages avec la nation	248
	II. — Exemples d'actes de compétence administrative.	249
	III. — Limites de la compétence administrative.	250
249.	§ 3. — Les partages de compétence judiciaire.	250
	I. — Droits de la veuve et des enfants du de cujus	250
	II. — Droits des tiers.	251
	III. — Indivision	251
250.	Conclusion du chapitre et de la 2 ^e partie.	252

TROISIÈME PARTIE

THÉORIE GÉNÉRALE
DE LA COMPÉTENCE DE 1800 A 1830

251.	INTRODUCTION A LA TROISIÈME PARTIE. .	255
------	---------------------------------------	-----

TITRE I

TABLEAU DE LA JURISPRUDENCE

(Synthèse des données fournies par l'analyse directe
des décisions de justice.)

252.	§ d'introduction.	257
	A) Objet du titre I	257
	B) Principes.	257
	C) Plan du titre I	258

CHAPITRE I. — Le critère superficiel des parties
en cause.

253.	I. — Le principe.	259
254.	II. — Les difficultés d'application	259
255.	III. — L'insuffisance du critère	260

CHAPITRE II. — Le critère de base des intérêts en cause.

256.		261
	SECTION I. — L'intérêt public	261
257.	I. — Champ d'application du critère	261
258.	II. — Limites et insuffisance du critère.	262
259.	SECTION II. — L'intérêt privé.	263
260.	Conclusion du chapitre.	263

CHAPITRE III. — Le critère dominant des actes en cause.

261.	Introduction.	264
------	-----------------------	-----

N ^{os}		Pages
	SECTION I. — L'acte administratif.	265
262.	I. — Notion d'acte administratif	265
	II. — Influence de l'acte sur la compétence.	265
263.	III. — Limites et insuffisance du critère.	266
264.	IV. — Vers la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion	266
265.	SECTION II. — L'acte ou titre de droit privé.	267
	CHAPITRE IV. — Le critère complémentaire des opérations en cause.	
266.	Introduction.	269
	SECTION I. — Opérations administratives en cause.	269
267.	I. — La jurisprudence use du biais de l'acte adminis- tratif	269
268.	II. — La jurisprudence se contente de la référence à une loi de compétence.	270
269.	III. — Les juridictions ne se satisfont pas toujours de ce procédé.	271
270.	IV. — La notion de service public.	271
271.	IV. — La notion de service public.	272
272.	SECTION II. — Opérations privées ou moyens de droit privé.	272
	CHAPITRE V. — Le critère réel de la nature de la contestation.	
273.	I. — Le but poursuivi	274
274.	II. — Matière administrative et matière judiciaire;	274
275.	II. — Matière administrative et matière judiciaire;	275
	CHAPITRE VI. — Le problème de l'évolution des critères de compétence de 1800 à 1830.	
276.	Rôle de la doctrine.	277
277.	Rôle de la doctrine.	278

TITRE II

SYNTHÈSE DE LA JURISPRUDENCE
D'APRÈS LA DOCTRINE

278.	Introduction au titre II	279
------	--------------------------	-----

PREMIÈRE DIVISION

LES FONDATEURS DU DROIT ADMINISTRATIF

CHAPITRE I. — Macarel.

279.	Préambule.	280
280.	A) L'apport de Macarel.	280
281.	B) La doctrine de Macarel en matière de compétence.	281

Nos		Pages.
	CHAPITRE II. — Cormenin.	
282.	A) Généralités.	283
283.	B) Exposé des principes de la compétence d'après Cormenin	283
284.	C) Appréciation	284

CHAPITRE III. — Gérando

285.	A) Le professeur.	286
286.	B) L'opinion de Gérando sur la compétence.	286
	a) Droit administratif et droit commun	286
	b) Le contentieux administratif.	287
	c) Règles générales de compétences réciproques des autorités.	287
287.	C) Appréciation	288

DEUXIÈME DIVISION

LES THÉORICIENS DE LA COMPÉTENCE

288.	Préambule de la deuxième division.	290
------	--	-----

CHAPITRE I. — Locré.

289.	Préambule.	292
290.	§ 1. — Droit privé et droit public ou séparation des justices.	292
291.	§ 2. — Compétence administrative et compétence judiciaire.	293
292.	A) Locré condamne le critère de compétence fondé sur la distinction des actes d'autorité et des actes de gestion.	294
293.	B) Locré estime qu'on doit se régler d'après l'origine de l'intérêt en litige.	295
294.	Conclusion	295

CHAPITRE II. — Henrion de Pansey.

295.		296
296.	§ 1. — Exposé de la doctrine d'Henrion de Pansey.	296
297.	§ 2. — Portée de la doctrine d'Henrion de Pansey.	297

CONCLUSION GÉNÉRALE

298.	§ 1. — Vue d'ensemble des critères de compétence	301
299.	§ 2. — Les principes de la politique jurisprudentielle en matière de compétence.	302
	I. — Premier principe : multiplicité des critères mais prédominance de la notion d'acte en cause.	302
300.	II. — Deuxième principe : équilibre entre le domaine judiciaire et le domaine administratif.	303

TABLES

	Pages.
TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES	305
TABLE CHRONOLOGIQUE DES ARRÊTS DU CONSEIL, D'ÉTAT ET DES DÉCISIONS DE CONFLIT.	317
TABLE CHRONOLOGIQUE DES DÉCISIONS JUDICIAIRES.	331
TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES	337

